

MARS 2008

Statsmakt og gruppetilhørighet

Den mellommetnisk konflikten mellom den
makedonske og albanske befolkningen i
Makedonia

-

Ganimete Ramadani

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Våren 2008

Forord

Etter et lengre opphold i skrivingen av denne masteroppgaven, har det vært en utfordrende prosess å finne veien tilbake til statsvitenskapens univers.

Jeg skylder min veileder, Elisabeth Bakke, den største takken for å ha motivert meg gjennom prosessen og for den tid hun har gitt mitt prosjekt (V/05, H/07, V/08). Jeg er evig takknemlig for hjelp fra min mann, Mensur Sakiri, til å oversette tekster på makedonsk og for generell støtte. I tillegg fortjener min øvrige familie en stor takk for jevnlig motivasjon og oppmuntring.

Tormod Gunnar Brekke og Sejdi Ramadani har hjulpet med gjennomlesning av oppgaven og fortjener en stor takk. Kumrije Rusitis støtte gjennom prosessen har vært uunnværlig.

Kurset ”Territorialstat, nasjonalstat og etniske minoriteter” har også inspirert meg til valg av tema, for ikke å nevne min personlige bakgrunn som andregenerasjonsinnvandrere i Norge, med røtter i den albanske befolkningen i Makedonia.

Oslo, 25. mars 2008

Ganimete Ramadani

Innhold

1. Innledning	4
Problemstilling	4
Bakgrunn	5
Valget av case og problemstilling	7
Metode	8
Teoretisk rammeverk	9
Disposisjon	11
2. Det teoretiske rammeverket	12
Nasjonsbegrepet	12
Minoritetsrettigheter innenfor et liberalt rammeverk	13
Kan man skape en kulturelt nøytral nasjon?	15
Språkrettigheter og politisk teori	16
Nasjonsbygging og språkpolicy	18
3. Mellometniske relasjoner i et historisk perspektiv	21
Utviklingen av en makedonsk nasjonal identitet	21
Aktiv nasjonsbygging under Jugoslavia	22
Makedonia – en uavhengig stat i 1991	23
Albanerne i Makedonia	24
4. Mellometniske relasjoner i selvstendige Makedonia	28
Albansk boikott av folkeavstemningen om uavhengighet	28
Et spent mellometnisk forhold på 1990-tallet	28
Krig i Makedonia i 2001	29
Minoritetsvern i Makedonia	31
Kriterier for statsborgerskap i den nye staten	32
5. Rammeverksavtalen endrer statens karakter	34
Rammeverksavtalen – en ramme for en ny minoritetspolitikk	35
En borgerlig tilnærming til staten	35
Språkrettigheter	36
Parlamentarisk mindretallsvern	36
Individuelle eller kollektive rettigheter?	37
Dannelse av en sivil stat eller et rammeverk for maktdeling?	37
6. Universitetet i Tetovo	40
Etableringen av Universitetet i Tetovo	40
Høyere utdanning på albansk – argumentasjonen i parlamentet	41
Hvordan tolke debatten?	49
7. Konklusjon	51
Hvorfor økte konfliktnivået mellom den makedonske og albanske befolkningen etter 1991?	51
Hvorfor var statsdefinisjon i grunnlovens forord et av hovedstridspunktene mellom den albanske og makedonske befolkningen?	53
Hvorfor var høyere utdanning på albansk så omstridt?	54
Hva slags stat bør Makedonia være?	56
Litteraturliste:	58

1. Innledning

I 1992 vedtok FNs generalforsamling erklæringen om rettighetene til personer tilhørende nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter. Denne deklarasjonen stadfester først og fremst staters plikter overfor minoriteter (eller nasjonaliteter), og de individuelle og kollektive rettighetene til disse minoritetene. Målet med erklæringen er å forebygge og eliminere den potensielle faren ved å behandle medlemmer av nasjonaliteter som andrerangs borgere, og spesielt forsøk på assimilasjon fra majoritetsbefolkningens side.

"In states with sizable minority communities, attempts to create nation-states are usually divisive and almost always destabilizing. Majorities will not go quietly in face of separatism. Minorities will not forever tolerate a situation where their national identities are considered second rate. So, as we have witnessed in the past century, we either find ways of facilitating the peaceful break-up of states, or we have to try to keep multi-ethnic states together. Macedonia is only the latest example." (Max van der Stoep, 7. mai 2001)

Problemstilling

Temaet for oppgaven er den mellometniske konflikten mellom den makedonske og albanske befolkningen i Makedonia i tiden etter uavhengigheten i 1991. Jeg vil drøfte hvorfor konfliktnivået økte etter uavhengigheten, og vil særlig fokusere på de to hovedstridsemnene i det vanskelige forholdet mellom de to etniske gruppene, nemlig statsdefinisjonen i grunnlovens forord, og politiseringen av spørsmålet om høyere utdanning på albansk. Problemstillingene er:

Hvorfor økte konfliktnivået mellom den makedonske og albanske befolkningen etter 1991?

Hvorfor var statsdefinisjonen i grunnlovens forord et av hovedstridspunktene mellom den albanske og makedonske befolkningen etter uavhengigheten i 1991?

Hvorfor var tilgang til høyere utdanning på albansk så omstridt?

Spørsmålene i problemstillingen er viktige fordi de berører forholdet mellom majoritet og minoritet i multietniske stater. De berører konsekvensene av å klassifisere befolkningen i ulike grupper med ulik eiendomsrett til staten. At staten tilhører noen mer enn noen andre innebærer forskjell i hvilke plikter staten har overfor borgerne.

Bakgrunn

Makedonia er en multietnisk stat med en heterogen befolkningssammensetning. Ifølge folketellingen fra 2002 består landets befolkning av omkring 64 prosent makedonere, 25 prosent albanere, fire prosent tyrkere, en halv prosent vlacher, samt 2,6 prosent romafolk (Republic of Macedonia, State Statistical Office, 2005).

Frem til 2001 ble Makedonia betraktet som et positivt eksempel på multietnisk sameksistens på Balkan. Siden 1992 har staten vært styrt av koalisjonsregjeringer bestående av både makedonske og albanske partier. Til tross for samarbeid på det politiske nivå, har forholdet mellom makedonere og albanere vært preget av økende geografisk, økonomisk og sosial segregering. Det har vært mangel på kontakt mellom de to største etniske gruppene og mangel på forståelse for hverandres situasjon og motiver. Faktorer som språk, religion og mangel på mellomtnisk kommunikasjon er med på å skille de to etniske gruppene. Albanerne er geografisk konsentrert i vestlige deler av landet, og selv i multietniske byer bor makedonere og albanere i forskjellige nabolag, med egne kafeer og møteplasser. I 2001 utgjorde albanerne bare 7 prosent av offentlige ansatte, og 3 prosent av politistyrken (IHF 2001).

Et av de viktigste stridsemnene i konflikten mellom den makedonske og den albanske befolkningen har vært innholdet i konstitusjonens forord fra 1991. Der blir Makedonia definert som en nasjonalstat for det makedonske folk, der det sørges for full borgerlig likhet og permanent sameksistens med det makedonske folk for albanere, tyrkere, vlacher, romani og andre nasjonaliteter som bor i Republikken Makedonia (...) (Makedonias grunnlov, 1991). Tidligere definerte forordet Makedonia som en republikk

for det makedonske folk og de albanske og tyrkiske nasjonaliteter. Den albanske befolkningen har argumentert for at dette har gitt dem status som andrerangs borgere. De makedonske partiene har hevdet at en endring av forordet i mer liberal retning vil true den makedonske nasjon og til sist skape en todelt stat, der albanerne etter hvert vil søke om territorielt selvstyre i en eller annen form. Derfor er det viktig å se den makedonske nasjonsbyggingen i en historisk kontekst. Historisk sett ble den makedonske nasjon først konsolidert etter andre verdenskrig i det kommunistiske Jugoslavia. Den makedonske nasjonsbyggingen var en geopolitisk strategi fra sentrale jugoslaviske myndigheter for å beholde landområder som nabolandene hevdet å ha historiske krav på. Innad var landet preget av konkurrerende nasjonalisme fra den albanske befolkningen.

Språk har vært et annet stridsemne, spesielt når det gjelder høyere utdanning. Tilgang til høyere utdanning på albansk var en vedvarende politisk kampsak gjennom hele 1990-tallet frem til legaliseringen av det albanskspråklige universitetet i Tetovo i 2003. Før 1992 var det albanske universitetet i Pristina den viktigste utdanningsinstitusjonen for albanerne i Makedonia. Dette universitetet ble for øvrig stengt av serbiske myndigheter tidlig på 1990-tallet, noe som er en av årsakene til dannelsen av universitetet i Tetovo i 1994. Universitetet ble øyeblikkelig erklært grunnlovsstridig, men til tross for myndighetenes mange forsøk på å stenge det, fortsatte universitetet å eksistere med økende studentantall for hvert år. Makedonere kritiserte universitetets profesjonelle standard, men enda mer betraktet de universitetet som et hovedsenter for utviklingen av albansk nasjonalisme i landet. Den makedonske befolkningen anerkjente ikke Universitetet i Tetovo, men ga etter hvert støtte til kompromissløsningen foreslått av OSSEs høykommissær for nasjonale minoriteter, Max van der Stoep. Den innebar etableringen av en ny privat flerspråklig utdanningsinstitusjon, finansiert av internasjonale organisasjoner og tredjepartsstater. Men for store deler av den albanske befolkningen var ikke dette en god nok løsning. De ønsket en legalisering av det eksisterende universitetet i Tetovo (Vik 2001:8).

Andre viktige stridsemner har vært statsborgerskapslovgivning, bruken av nasjonale symboler og desentralisering. Oppgaven fokuserer på statsdefinisjon og språkkrav

fordi disse i internasjonale rapporter blir omtalt som hovedårsaker til konflikt (Vik 2001).

Valget av case og problemstilling

Makedonia var en av flere stater som ble opprettet etter kommunismens fall og som definerte seg selv som nasjonalstater, til tross for store nasjonale minoriteter. Dette er teoretisk interessant fordi etnisk konflikt lett kan oppstå når statens identitet ikke sammenfaller med hele befolkningens identitet. Sammen med utfordringene rundt nasjonal konsolidering sto staten overfor en demokratiseringsprosess. I internasjonale rapporter ble Makedonia på 1990-tallet betraktet som en suksess, når det gjelder flerkulturell sameksistens, fordi en lenge greide å unngå krig. I 2001 brøt det imidlertid ut væpnet konflikt. Albanske geriljasoldater, som erklærte at de kjempet for utvidete rettigheter for den albanske befolkningen, ble omtalt som terrorister av etniske makedonere. Den væpnede konflikten resulterte i undertegnelse av Rammeverksavtalen 13. august 2001 i Makedonia. Den imøtekom mange av de albanske kravene, men i ettertid har de politiske stridsemnene vist hvor dype interessekonfliktene har vært. Ved å studere statsdefinisjon i konstitusjonens forord og kravet om høyere utdanning på albansk i Makedonia, kan vi sette liberal politisk teori om forholdet mellom statsmakt og gruppetilhørighet i en eksisterende politisk og historisk kontekst. Staten Makedonia er valgt som case grunnet forutsetninger som språkkunnskaper og familiær tilknytning til landet. Ettersom de andre minoritetene er relativt små, fokuserer oppgaven i mindre grad på dem, annet enn å påpeke hvordan de blir påvirket av den etniske konflikten mellom den makedonske og albanske befolkningen.

Metode

For å drøfte spørsmålet om statsdefinisjon i grunnloven har jeg valgt sekundærlitteratur som historiske og statsvitenskaplige bidrag om emnet, og internasjonale rapporter fra uavhengige organisasjoner som OSSE, International Crisis Group og Helsinki Monitor. Andre forskeres historiske eller statsvitenskaplige bidrag er troverdige kilder fordi de representerer seriøse forskningsinstitusjoner utenfor staten Makedonia. Med dette som utgangspunkt forutsettes at de i det minste er upartiske. Disse kildenes troverdighet styrkes ytterligere av at de beskriver mye av det samme som rapporter fra internasjonale observatører eller menneskerettighetsorganisasjoner gjør. Originalkilder som Makedonias grunnlov og Rammeverksavtalen fra 2001 blir også anvendt.

Når det gjelder et stridsemne som høyere utdanning på albansk, kommer partenes holdninger godt frem i parlamentsdebatten om å danne et statlig finansiert albanskspråklig universitet i desember 2003. Ved hjelp av argumentasjonsanalyse forsøker jeg å skille ut hovedargumentene til de politiske partiene som deltar ved bruk av stenografiske referater fra parlamentsdebatten, som er en primærkilde.

En *argumenterende* tekst må inneholde et standpunkt og et forsvar for dette standpunktet – ellers kan vi ikke snakke om argumentasjon. I en argumentasjonsanalyse må derfor først standpunktet og den argumentasjonen som blir ført avdekkes for å forsvare eller angripe dette standpunktet. Deretter må argumentasjonen evalueres for å kunne si om den er holdbar eller ei, men ikke ut fra strengt logiske krav til holdbarhet (Svennevik & Sandvik, 1995:277).

Disse stenografiske referatene ble utgitt av parlamentet i Makedonia i desember 2003. Det forutsettes at de politiske partiene som er representert i parlamentet er representative for befolkningen, ettersom de er valgt av folket ved demokratiske valg. En innvending i denne sammenheng er at folk flest har lav grad av tillit til politiske partier. Dette henger sammen med lav tillit til det demokratiske system som sådan.

Jeg var også til stede på en internasjonal konferanse om minoriteter og demokrati ved det sørøsteuropeiske universitetet i Tetovo. De fleste kildene som jeg bruker i oppgaven hentet jeg fra Det norske nobelinstituttets bibliotek og biblioteket ved Det sørøsteuropeiske universitetet i Tetovo, Makedonia.

Ettersom det anvendes mye sekundærlitteratur, er det viktig at den analyseres med et kildekritisk øye. Kildekritikk går først og fremst ut på å kartlegge og avgrense relevante kilder, for deretter å avgjøre sammenhengen mellom kildens observerbare egenskaper og dens opphavsforhold. Videre må kildenes meningsinnhold skilles ut. Det overordnede spørsmålet i kildekritikken er, avslutningsvis, i hvilken grad en kilde er brukbar til å begrunne et bestemt svar på det problemet som undersøkes (Dahl 1967:49-52).

Alt i alt er kildene brukbare for å besvare problemstillingen fordi de søker å belyse det samme som er gjenstand for denne masteroppgaven. Sammen med direkte uttalelser fra deltakere i den politiske prosessen i parlamentet har vi et godt grunnlag for å gi et troverdig svar på problemstillingen.

Teoretisk rammeverk

For å forstå den mellometniske konflikten i Makedonia og multikulturelle samfunn generelt, vil jeg presentere ulike teoretikeres oppfatninger om forholdet mellom statsmakt og gruppetilhørighet som del av et teoretisk rammeverk.

Målet med oppgaven er ikke å teste teori, men å anvende teorien som et bakgrunnstykke for å forstå den etniske konflikten og besvare problemstillingene.

Kan man skape en kulturelt nøytral nasjon? Dersom det finnes gode argumenter for at befolkningen innenfor en stats grenser bør ha en felles nasjonal identitet, bør myndighetene i den aktuelle staten legge til rette for integrasjon av samtlige borgere. Hvordan skal prinsippet om likebehandling av alle borgere tolkes, når disse borgerne har

ulike religiøse overbevisninger og ulike etniske tilhørigheter? Det klassiske (eller fargeblinde) liberale svaret er at alle borgere skal nyte godt av de samme juridiske eller politiske rettighetene. Disse rettighetene skal med andre ord tildeles individuelle borgere, og ingen rettigheter skal tildeles på grunnlag av medlemskap i bestemte grupper. Rollen som borger skal i størst mulig grad være skilt fra andre viktige kilder til personlig identitet. Det liberale svaret støtter en kulturelt og religiøs nøytral nasjonal identitet som er tømt for kulturelt og etnisk innhold (Barry 2001).

Statsmakten kan ikke være kulturelt nøytral, i følge Kymlicka. Den fremmer aktivt et felles språk og en ”societal culture” idet den velger offisielle helligdager, læreplaner i offentlig skole, inndeling i politiske enheter osv. En “societal culture” er “a territorially concentrated culture, centred on a shared language which is used in a wide range of society” (Kymlicka 2001:25).

Nesten alle moderne stater driver aktivt med nasjonsbygging gjennom valg av statsspråk, nasjonale symboler osv. Denne nasjonsbyggingen favoriserer medlemmer av majoritetskulturen. Minoriteter har valget mellom å la seg integrere i denne kulturen, eller å utvikle sin egen samfunnskultur (Kymlicka 2001:38)

Det blir mer og mer klart at språklig mangfold er sentralt i en større teori om flerkulturelt statsborgerskap. Språk spiller en komplisert rolle i utformingen av identiteter. På den ene siden har språklig homogenisering vært en av de sentrale mekanismene som stater har benyttet for å skape en felles identitet innenfor mangfoldige samfunn, som Kina er et godt eksempel på. På den andre siden kan slike forsøk på å pålegge et felles statsspråk ofte frembringe intens motstand, spesielt der de involverer en regionalt konsentrert gruppe med historiske røtter, og berører gruppen den tradisjonelle retten til å bevare offentlige institusjoner på sitt eget språk (Kymlicka & Patten, 2003:13).

Disposisjon

Den teoretiske innfallsvinkelen blir presentert i kapittel to. I kapittel tre tar oppgaven for seg røttene til og utviklingen av en makedonsk nasjonal identitet. I dette kapitlet berøres også tiden under Jugoslavia og anerkjennelsesproblemer knyttet til selvstendigheten i 1991. Den albanske befolkningens identitet blir også presentert.

Etniske relasjoner i den nye makedonske staten er tema for kapittel 4. Herunder nevnes også albansk boikott av folkeavstemningen for uavhengighet, et spent mellommetrisk forhold på 1990-tallet og statsborgerskapskriterier, før krigen eller den væpnede konflikten i 2001 diskuteres.

I kapittel 5 forklares hvorfor statsdefinisjon i grunnlovens forord var så omstridt og Rammeverksavtalen presenteres som en løsning på den etniske konflikten i Makedonia. En diskusjon om hvorvidt Rammeverksavtalen fører Makedonia i en sivil/borgerlig eller etnisk retning, er også inkludert.

Bakgrunnsinformasjon om universitetet i Tetovo og selve diskusjonen i parlamentet om legaliseringen av dette er tema for kapittel 6. I kapittel syv konkluderer jeg.

2. Det teoretiske rammeverket

Nasjonsbegrepet

John Stuart Mills definisjon av nasjonsbegrepet er følgende: *"A portion of mankind may be said to constitute a Nationality if they are united among themselves by common sympathies that do not exist between them and any others – which make them co-operate with each other more willingly than with other people, desire to be under the same government, and desire that it should be governed by themselves or a portion of themselves exclusively"* (Mill 1861/1991:391). Det definitoriske kjennetegnet er at de ønsker å fortsette å ha en egen stat, dersom de allerede har en, eller ønsker å etablere en separat stat, dersom de ikke allerede har en (Østerud 1994:72). I følge Ted Robert Gurr (1993) kjennetegnes nasjoner av statsaspirasjon eller ønsket om å etablere *"some degree of politically separate existence"*. Jeg legger til grunn dette nasjonsbegrepet i oppgaven ettersom den handler om hvordan den makedonske og albanske befolkningen søker å oppnå politisk makt basert på nasjonal tilhørighet.

Nasjonsbegrepet brukes også ofte synonymt med statsbegrepet, som i språkbruken til FN. Ulempene ved dette er at det ikke gir oss et begrepsapparat som setter oss i stand til å analysere situasjoner der en eksisterende stat rommer mer enn et nasjonalt fellesskap, og der et nasjonalt fellesskap er splittet mellom flere stater. Med andre ord situasjoner der staten er større enn nasjonen eller der nasjonen er større enn staten. (Østerud 1994:17-19).

I noen sammenhenger brukes nasjonsbegrepet som mer eller mindre synonymt med *"etnisk gruppe"*. Ernest Gellner hevder at *"Nationalism is primarily a political principle, which holds that the political and the national unit should be congruent... [it is] a theory of political legitimacy which requires that ethnic boundaries should not cut across political ones, and, in particular, that ethnic boundaries within a state – should not separate the power-holders from the rest"* (Gellner 1983:1). Det er mange felles trekk mellom en nasjon og en etnisk gruppe, de er begge bundet sammen av

felles egenskaper og gjensidig anerkjennelse. Dessuten har mange nasjoner en etnisk opprinnelse, og etniske grupper kan utvikle en nasjonal bevissthet over tid. Barry (2001) definerer en etnisk gruppe som en gruppe som forstår seg selv som et avstammingsfellesskap – der en multietnisk nasjonalstat ikke er en selvmotsigelse.

I følge Miller (1995) har nasjoner fem kjennetegn. For det første inneholder de en betydelig subjektiv komponent ("constituted by belief"). De er basert på en historisk kontinuitet, det vil si at de går både bakover og fremover i tid. Som tredje kjennetegn har de en aktiv identitet; nasjonale fellesskap gjør ting sammen (de fattet eksempelvis felles beslutninger). Nasjoner knytter, for det fjerde, sammen en gruppe mennesker og et bestemt geografisk område, et hjemland. Felles egenskaper er det siste kjennetegnet. Nasjoner har en felles offentlig kultur. Alle medlemmene av nasjonen må ikke ha blitt født på det territoriet nasjonen betrakter som sitt hjemland. Innvandring er ikke noe problem, så lenge innvanderne blir en del av det nasjonale fellesskapet og preger dette på "sine" måter.

Minoritetsrettigheter innenfor et liberalt rammeverk

Det liberalistiske utgangspunktet når det gjelder minoritetsrettigheter stammer fra John Rawls "A Theory of Justice" (1971). Rawls mener de politiske institusjonene ikke kan bygge på et omfattende sett av felles kulturelle verdier, men heller på noen prinsipper og prosedyrer det er mulig å oppnå enighet om (Weigård og Eriksen 1998:48). Politisk likhet innebærer for Rawls at alle skal sikres like muligheter til å fremme ulike oppfatninger om det gode, som er forenlige innenfor rammen av prinsipper og prosedyrer, og dermed kan ikke staten favorisere eller fremme en bestemt oppfatning om det gode (Oskal 1999:147). Lovverket skal dermed ikke brukes til å tvinge gjennom en bestemt moral (Hansson 1994:212). Et mangfold av grunnleggende oppfatninger er uunngåelig i enhver befolkning og rettferdighet forutsetter derfor rimelighet ikke bare når det gjelder distribusjon av materielle og sosiale fordeler, men også når det gjelder forskjellige oppfatninger om det gode liv. Målet er et "toleranseregime" med sterk beskyttelse av individuell frihet og muligheter til å strebe

mot forskjellige mål i livet. I følge Rawls skal den rolle man har som borger, den offentlige politiske identitet, være frakoblet andre identiteter knyttet til den private sfære. Religiøse, kulturelle, språklige identiteter tilhører den private sfære, og er ikke politisk relevant. John Rawls (1971) står dermed for tanken om at ens rolle som borger bør være uavhengig av medlemskap i bestemte (religiøse eller etniske) grupper. En statsmakt bør tilby rettigheter og plikter til individer (Cooke 1997:272).

Kymlickas definisjon på nasjonale minoriteter er: “(...) [G]roups which have been settled for centuries on a territory which they view as their homeland; groups which typically see themselves as distinct ‘nations’ or ‘peoples’, but which have been incorporated (often involuntarily) into a larger state” (Kymlicka 1996b:2). Innenfor begrepet nasjonal minoritet gjør Kymlicka et skille mellom statsløse nasjoner og urfolk. Statsløse nasjoner er nasjoner som (ufrivillig) er innlemmet i en annen stat, men som har søkt å beholde sin politiske autonomi og sin særegne identitet (Kymlicka and Norman 2000:20).

Kymlicka tar utgangspunkt i en tese om forholdet mellom individuell autonomi og kulturelt medlemskap. Kulturelt medlemskap er en forutsetning for å kunne ta meningsfylte valg (Kymlicka 1995a: 83). Men problemer oppstår når mange kulturer nettopp begrenser individers valgmuligheter.

Will Kymlicka argumenterer for rettighetsstrategien slik: *“liberal democratic states should not only uphold the familiar set of common civil and political rights of citizenship which are protected in all liberal democracies; they must also adopt various group-specific rights or policies which are intended to recognize and accommodate the distinctive identities and needs of ethno-cultural groups”* (Kymlicka 2001: 42).

Spesielle rettigheter for minoriteter er å betrakte som en kompensasjon for de ulempene slike grupper blir påført av det å leve under ”fargeblinde” institusjoner. Slike rettigheter kan med andre ord ikke ses på som urettferdige privilegier eller åpenlys diskriminering. I stedet må slike rettigheter betraktes som en kompensasjon for urimelige ulemper.

Grunnleggende rettferdighetshensyn taler derfor ikke mot, men for, at prinsippet om like rettigheter for alle borgere fravikes (Kymlicka 1995a: 109-110).

Kan man skape en kulturelt nøytral nasjon?

Dersom det finnes gode argumenter for at befolkningen innenfor en stats grenser bør ha en felles nasjonal identitet, bør myndighetene i den aktuelle staten legge til rette for integrasjon av samtlige borgere. Hvordan skal prinsippet om likebehandling av alle borgere forstås, når disse borgerne har ulike religiøse overbevisninger og en mengde ulike etniske tilhørigheter? Det klassiske (eller fargeblinde) liberale svaret som Barry (2001) argumenterer for er at alle borgere skal nyte godt av de samme juridiske eller politiske rettighetene. Disse rettighetene skal med andre ord tildeles individuelle borgere, og ingen rettigheter skal tildeles på grunnlag av medlemskap i bestemte grupper. La rollen som borger i størst mulig grad være skilt fra andre viktige kilder til personlig identitet. Det liberale svaret støtter en kulturelt og religiøst nøytral nasjonal identitet som er tomt for kulturelt og etnisk innhold.

Er nasjonalitetsprinsippet et prinsipp som i det hele tatt lar seg implementere når befolkningen er kulturelt og religiøst mangfoldig? En løsning har vært å endre nasjonale kulturer som har blitt formet av en dominerende etnisk gruppe. Mange nasjoner har en etnisk kjerne (A. Smith) – reell eller forestilt. Og det er ofte denne kjernen som skaper konflikter mellom nasjoner og etniske minoriteter. Hvordan integrere medlemmer av etniske minoriteter i en nasjon som har blitt formet av en dominerende etnisk gruppe?

David Miller støtter verken konservativ nasjonalisme eller radikal multikulturalisme. Den konservative nasjonalisten beveger seg fra et valid premiss – at en velfungerende stat bygger på en prepolitisk følelse av felles nasjonalitet – til en falsk konklusjon – at denne følelsen av felles nasjonalitet bare kan bevares ved å beskytte den nåværende oppfatningen av nasjonal identitet og autoriteten til institusjonene som nå uttrykker den. Radikal multikulturalisme innebærer respekt for forskjell, der dette betyr noe mer enn toleranse. Politikkenes mål blir å bekrefte gruppeforskjeller. Miller argumenterer

for nasjonale identiteter som har et klart fokus og som så langt som mulig er uavhengig av gruppespesifikke kulturelle verdier. Det er heller ikke mulig å søke å oppnå fullstendig kulturell nøytralitet: man har et språk som er nasjonalt. Men på andre områder kan nasjonale symboler og institusjoner bli skilt fra gruppespesifikke normer. Miller forsvarer den nasjonale identitetens betydning, men ikke multikulturalistenes gruppespesifikke rettigheter. Formell grupperepresentasjon for minoriteter kan forsvares som en nest beste løsning, men ikke som et ideal. I multikulturelle samfunn bør gruppe- og nasjonale identiteter sameksistere (Miller 1995:146-154).

Språkrettigheter og politisk teori

I Kymlicka og Pattens innledningskapittel settes det spørsmålstegn ved den nye interessen for språkrettigheter og språkpolitikk i politisk teori. På det praktiske nivå har det i økende grad vært konflikter som knyttet til språklig mangfold. På det teoretiske nivå har en serie av interne utviklingstrekk innenfor politisk teori selv overlappet med spørsmål om språklige rettigheter og språkpolitikk (Kymlicka og Patten, 2003:2-3). De setter opp fem kontekster der språkrettigheter og språkpolitikk har vært gjenstand for politisk konflikt, nemlig språkkonflikter i Øst-Europa, språkkonflikter knyttet til regionale språk eller minoritetsnasjonalisme, språkkonflikter og immigrantintegrasjon, språkkonflikter innen EU eller overnasjonale demokratier og språkkonflikter som handler om innfødte språk eller biomangfold. For oss er nærmere betraktning av de to første kontekstene mest relevant.

I Øst-Europa skiftet stater som hadde hatt en rekke minoritetsspråkrettigheter (i hvert fall på papiret) under kommunistregimet ofte til en offisiell enspråklig politikk. Faktisk var lover som erklærte flertallsspråket som det eneste offisielle språk ofte de første lovene som ble vedtatt av de nye uavhengige statene som sprang ut av Sovjetunionen eller Jugoslavia. Språklige minoriteter reagerte med å mobilisere til alt fra fredelig protest til voldelig løsrivelse (Kymlicka og Patten, 2003:2-3).

Det er flere uløste språklige stridsemner også i vesten. Historisk har de viktigste vært konfliktene mellom en dominant gruppe og regionalt konsentrerte historisk baserte språklige minoriteter. Som i Øst-Europa har disse konfliktene i vesten vært mer intense når den dominante nasjonale gruppen forsøker å pålegge sitt språk som statsspråket i alle deler av landet, også de deler som minoriteten betrakter som sitt historiske hjemland. Resultatet av slike konflikter har variert veldig fra stat til stat, selv om vi kan se en klar trend i vesten i retning av å gi økende språkrettigheter til slike regionale, språklige grupper. Ved noen tilfeller har det regionale språket likeverdig status, ved siden av det dominante flertallsspråket; i andre tilfeller er faktisk det regionale språket det eneste offisielle innenfor regionen. I begge tilfeller får de som taler det regionale språket tilgang til en rekke offentlige institusjoner – skoler, domstoler, media, lokalstyre – på sitt eget språk.

Det har imidlertid vært stor motvilje til å betrakte offisiell tospråklighet som noe annet enn pragmatiske tilnærminger. Deler av kompleksiteten i dette går ut på at debatter om regionale språk, aldri bare er debatter om språk. Regionale språkgrupper, i både øst og vest, er alltid også nasjonale grupper. De identifiserer seg ikke bare med sitt språk, men også med å være en distinkt nasjon innenfor den større staten. De mobiliserer seg bak nasjonalistiske politiske partier med nasjonale mål om selvstyre. Språkrettigheter er en del av et større program knyttet til sub-statlig nasjonalisme.

Nasjonale grupper krever ofte selvstyre som en forutsetning for å beskytte sitt språk og sin historie. Likevel argumenterer noen for at det kausale forholdet går den andre veien: det vil si at nasjonale minoriteter ikke søker selvstyre for å bevare språket sitt, men heller ønsker å bevare det som en av forutsetningene for vellykket utnyttelse av rettigheten til selvstyre (Kymlicka & Patten, 2003:4-7).

Nasjonsbygging og språkpolicy

Historisk sett har alle liberale demokratier gjennomgått en nasjonsbyggingsprosess. De har fremmet et felles språk og en felles oppfatning av nasjonal identitet og medlemskap. Disse nasjonsbyggingsprosjektene er noen ganger oppfattet å uttrykke en holdning i form av kulturell imperialisme og etnosentrisk fordomsfullhet. Noen ganger er språklig konvergens en forutsigbar bivirkning av politikk som selv ikke er vanskelige å rettferdiggjøre. Byggingen av veier og jernbaner, som knytter et lands byer og regioner sammen, fremmer økonomisk utvikling og utvider mulighetene til mennesker som tidligere hadde levd i relativ isolasjon. Men, selvfølgelig, når mennesker begynner å ha regelmessig kontakt med andre deler av landet – gjennom reising, migrasjon, handel, osv. – vil deres språkmønstre endre seg, og det er ikke overraskende når deres språkbruk begynner å sammenfalle (Kymlicka og Patten 2003:38).

Det samme gjelder lese- og skrivekyndighet. Selv de sterkeste kritikerne av nasjonsbygging, har ikke noe i mot statlig støttede lese- og skrivekyndighetskampanjer. Av praktiske årsaker vil en stat som er interessert i å fremme lese- og skrivekunnskap ofte oppmuntre folket til å snakke et eller annet språk – et språk som både snakkes i det minste av noen mennesker i staten og som er tilgjengelig i skriftlig form. Selv om vi fokuserer på nasjonsbyggeres målrettede innsats for å spre et enkelt språk utover staten, er det mye som rettferdiggjør et slikt prosjekt. For eksempel har standardisert offentlig utdanning på et språk blitt sett på som essensielt for at alle borgere skal ha en lik mulighet til arbeid i den moderne økonomien – og for at bedrifter har tilgjengelig arbeidskraft som har den nødvendige språklige kompetansen for fleksibilitet, opplæringsevne, og mobilitet i den moderne arbeidsplass. Minoritetsspråkfellesskap kan lett bli gettofisert når deres medlemmer ikke kan eller vil beherske statens flertallsspråk. Deres økonomiske muligheter vil bli begrenset til arbeid der de kan bruke sitt eget språk, og de vil ha vanskeligheter med å komme inn i samfunnets øvrige kultur eller delta meningsfullt i dets politiske liv. En nasjonsbyggingspolitikk som søker å integrere minoritetsspråkbrukere i

flertallsspråkfellesskapet kan fremme sosial mobilitet ved å tilby nye muligheter til mennesker som er oppvokst i minoritetsspråkfellesskap (Kymlicka og Patten 2003:39).

Et felles nasjonalspråk kan også betraktes som viktig for å generere den slags solidaritet, eller sosial samhandling, som en demokratisk velferdsstat krever. Det er vanskelig å gjennomføre et program for sosial rettferdighet når det politiske fellesskapet er fragmentert i identitetsgrupper som ikke deler de affektive bånd fra felles statsborgerskap og betrakter samarbeid med hverandre som bare fordelaktig for alle.

Et felles språk har blitt sett på som essensielt for demokratiet. Hvordan kan folket styre sammen hvis de ikke kan forstå hverandre? Demokratiet innebærer ikke bare en formel stemmeprosess, men en pågående, uformell deliberasjons- og diskusjonsprosess.

Men det er mange innvendinger til nasjonsbyggingsmodellen. Stephen May er uenig i at amerikansk tospråklig utdanning gir elevene mindre mulighet til sosial mobilitet enn engelsk. Minoritetsspråkelever kan lære det dominerende språket og forberede seg til suksess i den moderne økonomien selv om de mottar en betydelig del av utdanningen på sitt hjemmespråk. Han legger til grunn studier som viser at diskriminering skjer først og fremst fordi de tilhører en annen språkgruppe eller nasjonal gruppe, og ikke fordi ikke behersker det dominerende språket (Kymlicka og Patten 2003:40).

En annen innvending mot argumentet om sosial mobilitet, er at noen språklige minoriteter er tilstrekkelig store og institusjonelt komplette – de konstituerer egne ”societal cultures” – til at medlemmene har økonomiske, sosiale, og kulturelle muligheter og alternativer på sitt eget språk. I disse tilfellene mister nasjonsbyggingsargumentet sin kraft, siden talerne av minoritetsspråkene ikke kan beskrives som gettofisert hvis de velger å bli innenfor sine egne språklige fellesskap.

I slike tilfeller mister nasjonsbyggingsforsøk på å konstruere en felles språkbasert nasjonal identitet og et politisk forum ikke bare sin rettferdiggjørelse, men skaper sannsynligvis kontraeffekt. De vil bli betraktet av den nasjonale minoriteten som et forsøk på å dominere staten fra flertallets side, heller enn forsøk på å fremme et felles gode i god tro. Som et resultat fører de nesten alltid til en nasjonalistisk reaksjon fra den nasjonale minoriteten, og forsterker minoritetens ønske om større territorielt selvstyre og kanskje også løsrivelse.

Om nasjonsbygging er en levedyktig strategi avhenger, i det minste delvis, av hvorvidt det er en konkurrerende nasjonal bevegelse innenfor staten. Nasjonsbyggingsstrategien har vist seg å være ganske effektiv når det gjelder immigrantgrupper (selv store), men har typisk blitt sterkt motarbeidet av grupper som anser seg selv som en egen nasjon, med ledsagende rett til nasjonalt selvstyre. Der stater konfronterer denne typen av minoritetsnasjonalisme, er kanskje den beste måten å fremme felles identitet og oppmuntre bruken av deliberativt demokrati å føre en politikk som anerkjenner og institusjonaliserer graden av nasjonal og språklig forskjell. En kan argumentere for at valget mellom ”norm og tiltak” – tilnærmingen og ”offisielle språk” – tilnærmingen, derfor er et valg mellom en stat som fortsetter å betrakte seg som en (tolerant, mangfoldig) nasjonalstat og en stat som aksepterer at den er og vil forbli en flernasjonal stat. Her igjen er det umulig å skille språkpolitiske valg fra større debatter om forholdet mellom nasjon og stat, og den passende måten å håndtere konkurrerende nasjonalisme på innenfor samme stat. (Kymlicka og Patten 2003: 41-42).

3. Mellometniske relasjoner i et historisk perspektiv

Utviklingen av en makedonsk nasjonal identitet

Navnet Makedonia har eksistert siden oldtiden, men for folk som bodde i området forsvant det inntil det kom i allmenn bruk igjen i perioden 1878-1912. Området lå da under det osmanske riket, og det er i denne perioden en nasjonal makedonsk nasjonalitet begynner å tre frem. Makedonia som område strekker seg over tre stater: dagens Makedonia (Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia), Egeisk Makedonia i Hellas og Pirin-Makedonia i Bulgaria. Historisk sett har området vært preget av rivalisering mellom serbere, bulgarere og grekere, og selv i dag er Makedonia et sårbart emne for særlig grekere og bulgarere. Makedonia betegnes ofte som en fruktsalat med den mest kompliserte etniske sammensetningen på Balkan. Begrepet ”makedonske slaver” har vært veldig omstridt siden 1800-tallet. Var de bulgarere, serbere eller en egen nasjon? I tyrkertiden hadde ikke makedonerne noe skriftspråk og nasjonal tradisjon, og det var uenighet om hvilken nasjonalitet de tilhørte (Mønnesland, 1999:128-131).

Det makedonske språket er et overgangsområde mellom serbisk og bulgarsk. De makedonske dialektene hører til samme gruppe som bulgarsk, men det finnes også gamle trekk som knytter makedonsk til serbisk, hvilket skyldes påvirkning fra da Makedonia var en del av det serbiske middelalderriket. Bulgarerne betrakter makedonsk som en bulgarsk dialekt. Makedonsk skriftspråk bygger på de vestlige makedonske dialektene, lengst unna bulgarsk, noe bulgarerne betrakter som et forsøk på å skape et kunstig skille mellom makedonsk og bulgarsk (Mønnesland, 1999:130-1).

Som et slavisktalende folk er dagens etniske makedonere etterkommere av slaverne som slo seg ned på Balkan rundt 600-tallet. I følge mange historikere vokste den nasjonale bevisstheten blant flertallet av makedonerne sakte frem først i begynnelsen av 1900-tallet. Ottomansk herredømme i fem århundrer forsinket utviklingen av en

makedonsk mytologi og særegent makedonsk språk og kultur. Frem til det 20. århundre var gruppeidentitet i hovedsak samsvarende med religiøs eller geografisk tilhørighet (Perry 1997).

Det er omstridt hvor langt tilbake makedonerne har hatt en forestilling om å være en egen nasjon. Makedonerne har i nyere tid forsøkt å føre dette tilbake til begynnelsen av 1800-tallet. Det finnes slike tidlige forsøk på å fremstille makedonerne som en egen gruppe, men det var ingen folkebevegelse. Det var vanlig at den makedonske slaviske befolkningen så på seg selv som bulgarere, i den grad de brukte annet enn lokale geografiske betegnelser. De ble også omtalt som bulgarere av de fleste utlendinger som reiste til området på 1800-tallet. Rivaliseringen mellom de omkringliggende områdene om innflytelse i Makedonia hadde den uventede effekten at makedonerne ble klar over sin egenart. Men dette var riktignok bare et elitefenomen (Mønnesland, 1999:138).

I mellomkrigstiden ble Makedonia som en del av Serbia innlemmet i den jugoslaviske staten. Men det var ikke før kommunistenes maktovertakelse at ideen om makedonsk identitet fikk offisiell anerkjennelse (Perry 1997).

Aktiv nasjonsbygging under Jugoslavia

Å fremme makedonsk nasjonal identitet ble regnet som en viktig oppgave fra jugoslaviske myndigheters side. Tito ønsket å forene alle makedonere, også i Bulgaria og Hellas, under jugoslavisk kontroll. De bulgarske kommunistene anerkjente en egen makedonsk nasjonalitet, men det var fordi de håpet dette ville hindre serbisk og gresk assimilering inntil Makedonia en dag kunne forenes med Bulgaria, som nå var svekket. Myndighetene satset på utviklingen av et makedonsk språk, musikk og litteratur for å øke legitimiteten til en makedonsk nasjonal identitet. I Skopje ble det reist representative bygninger for alt det en nasjonal kultur trenger; universitet, nasjonalbibliotek, vitenskapsakademi, nasjonalteater og nasjonalgalleri. Forholdet mellom det bulgarske og det jugoslaviske kommunistpartiet var hele tiden anspent. Det

var viktig for jugoslavene å fremholde at makedonerne i Pirin-Makedonia skiller seg fra de øvrige bulgarerne, for å kunne hevde at makedonerne i Jugoslavia ikke var bulgarere. Bulgarerne følte at jugoslavene tok fra dem en del av deres kulturarv ved å opprette en ”kunstig makedonsk nasjon”. For hvert år ble makedonsk språk og kultur styrket, og båndene til Bulgaria ble stadig svakere. Men religiøst var makedonerne under den serbiske kirken. På det ortodokse Balkan var det viktig å ha sin egen kirke for å bli regnet som egen nasjon. I 1967 opprettet derfor makedonerne, med partiets støtte, en egen uavhengig makedonsk ortodoks kirke, men verken den serbiske, greske eller bulgarske anerkjente denne kirken (Mønnesland, 1999:205-7)(Poulton 2000:118).

Da det ble holdt flerpartivalg i alle jugoslaviske republikker i 1990, var det i Makedonia to nasjonalistiske partier. Den gamle betegnelsen på den makedonske terroristbevegelsen, VMRO, dukket opp igjen, nå som partinavn. ”Det demokratiske partiet for nasjonal enhet” (VMRO-DPMNE) ble det største partiet. Mer ekstremt nasjonalistisk var ”Partiet for all-makedonsk aksjon” (MAAK) (Mønnesland, 1999:261).

Makedonerne hadde mye å tape på Jugoslavias oppløsning, i verste fall sin eksistens som nasjon. I 1989 ble SR Makedonia i konstitusjonen omdefinert som en nasjonalstat for det makedonske folk isteden for det tidligere ’en stat for det makedonske folk og de albanske og tyrkiske minoriteter’. I september 1990 vedtok parlamentet en grunnlovsendring som fastslo at: ’SR Makedonia ivaretar statusen og rettighetene til deler av den makedonske nasjon som bor i naboland, ivaretar makedonere som bor i andre land, makedonske emigranter og gjestearbeidere fra Makedonia; det oppmuntrer og støtter styrking og utvikling av bånd med dem alle’. Dette fornærmet og provoserte både Hellas og Bulgaria (Poulton 2000:172-173).

Makedonia – en uavhengig stat i 1991

8. september 1991 ble det holdt folkeavstemning om uavhengighet, og flertallet av de 65 prosent som møtte opp stemte for. For øvrig boikottet albanerne folkeavstemningen i protest mot det de så som regjeringens manglende imøtekommenhet av deres krav, noe

som blir utdypet senere i oppgaven (Poulton, 2000:177). Makedonia møtte store problemer med å bli internasjonalt anerkjent i og med at Hellas gikk kraftig i mot makedonsk uavhengighet. Hellas forlangte at navnet ”Makedonia” ikke måtte brukes. Det skulle være reservert for den greske provinsen Makedonia med Thessaloniki som hovedstat, og ikke ”Skopje-republikken”. Men det største problemet for en uavhengig makedonsk stat (eller en enhetlig og sentralisert makedonsk stat), var nok den albanske befolkningen som bodde temmelig kompakt i Vest-Makedonia. Den sterke makedonske nasjonalismen i den første tiden etter valgene gjorde den albanske befolkningen urolig, men uroen ble dempet av presidentens moderate politikk. Den serbiske minoriteten demonstrerte for at Makedonia skulle forbli en del av en jugoslavisk stat sammen med Serbia, eller at deler av Nord-Makedonia skulle innlemmes i Serbia. Fra januar 1993 ble ca. 1000 FN-styrker utplassert i Makedonia for å avverge konflikter i grenseområdet mot Serbia (Mønnesland, 1999:330-332).

I april 1993 ble Makedonia endelig medlem av FN under det midlertidige navnet FYROM (The Former Yugoslav Republic of Macedonia). Dette kompromisset skyldes gresk motstand mot at den nye staten skulle få navnet Makedonia: myndighetene i Hellas insisterte på at navnet er en del av den greske arven. Feiringen av uavhengigheten ble dempet da mange følte at referansen til Jugoslavia i kompromissnavnet indirekte åpnet for en gjenforening med Jugoslavia (Poulton, 2000:178).

Albanerne i Makedonia

Albanerne hevder å være etterkommere av illyrerne som hadde slått seg ned på Balkan lenge før Aleksander den stores tid. I dag bor de fleste albanerne i vestlige deler av landet, med Tetovo og Gostivar som hovedsentra. Et betydelig antall albanere bor også i hovedstaden Skopje og i Kumanovo i nærheten av den serbiske grensen. Kulturelt skiller albanerne seg fra makedonerne på mange måter; de snakker et ikke-slavisk språk (selv om de fleste av dem er tospråklige), og de fleste er muslimer (Vik 2001:39).

Albanerne slo seg ned for å leve innenfor grensene til dagens Makedonia mye tidligere enn slutten på det ottomanske riket. Inntil 1912 var skjebnen til albanerne som bodde i territoriet til dagens Makedonia uatskillelig fra skjebnen til den albanske nasjon som et hele. Da den første albanske nasjonalstaten ble dannet, forble et stort antall albanere i Serbia (Kosovo) og Makedonia fordi statsgrensene ikke tok hensyn til den etniske sammensetningen. Forholdene for albanerne utenfor Albania forverret seg da Kosovo og Makedonia ble innlemmet i Kongedømmet av serbere, kroater og slovenere i 1919 (og i Jugoslavia fra 1929). De nye makthaverne var fiendtlig til albanerne, og den offisielle jugoslaviske holdningen innebar en kulturell assimilasjonspolitikk og økonomisk diskriminering (Poulton, 2000: 91:92).

Selv om Jugoslavia vendte tilbake til det territorielle status quo i årene før krigen, førte etableringen av den sosialistiske republikken Makedonia innenfor den sosialistiske føderale republikken Jugoslavia til betydelige endringer for albanerne. På den ene siden hadde deres status endret seg fra å være en av mange etniske grupper i provinsen til å bli den største minoriteten i en nasjonal makedonsk republikk. På den andre siden la den nye staten vekt på doktrinen om brorskap og enhet mellom alle etniske grupper. I tråd med Titos visjon om Jugoslavia som en multinasjonal stat garanterte 1946-konstitusjonen minoriteters rett til kulturell utvikling og fri bruk av sitt eget språk. Minoritetsskoler og klasser i minoritetsspråk ble introdusert straks, for å motvirke den høye andelen analfabeter i disse gruppene. I de følgende to tiårene satte kommunistpartiet i gang jevnlige tiltak for å fremme integrering av det albanske fellesskapet i det økonomiske og sosiale liv i den nye sosialiststaten gjennom utdanning, yrkestrening, og sosiale muligheter (Milosavlevski og Tomovski, 1997:15, 49-105).

Til tross for myndighetenes initiativer, fortsatte albanerne å leve i separate samfunn innenfor republikken Makedonia. Videre var deres primære sentrum for kulturell aktivitet Kosovo – den jugoslaviske provinsen der flertallsbefolkningen var albanere, som hadde glede av status som autonom administrativ region etter 1946 – heller enn Skopje. I 1968 brøt det ut demonstrasjoner i Kosovo med krav om etablering av en

separat Kosovo-republikk innenfor den jugoslaviske føderasjonen. De makedonske albanerne tok del i demonstrasjonen med sine egne krav om autonomi innenfor Makedonia. Grunnet landets spesielle historiske erfaringer og intensiteten til makedonsk nasjonalisme, tolket makedonske myndigheter albanske krav om autonomi som et første steg mot løsrivelse. I tillegg trodde de at en potensiell løsrivelse av de albanskbefolkede territoriene fra Makedonia, kunne oppmuntre til intervensjon fra Makedonias naboer i republikkens anliggender (Poulton 1994:28).

Paradoksalt nok stammet den albanske protesten i stor grad fra reformene som ble startet i 1966 da den antimuslimske serbiske lederen for det hemmelige politiet, Alexander Ranković, ble kastet ut. De jugoslaviske og makedonske myndighetene begynte implementeringen av omfattende kollektive rettigheter som forsøkte å stadfeste og styrke den nasjonale individualiteten til minoriteter. Aktiviteter på morsmålet innenfor områder som utdanning, presse, og kultur ble fremmet. Disse ideene ble omgjort til lov gjennom det konstitusjonelle arrangementet av 1974, som delte befolkningen inn i tre grupper med forskjellige rettigheter: nasjoner, nasjonaliteter av Jugoslavia, andre nasjonaliteter og etniske grupper. Jugoslavia var delt inn i seks republikker; Bosnia-Hercegovina, Kroatia, Makedonia, Montenegro, Serbia og Slovenia. Republikkene ble ansett som hjemlandet til de sørslaviske nasjonene. Nasjonalitetene var de gruppene som hadde et "hjemland" utenfor Jugoslavia. Størrelsen på gruppen eller historisk tilknytning til territoriet ble ikke tatt i betraktning da man refererte til både albanerne og ungarene som nasjonaliteter. Å bli betraktet som nasjonalitet ble oppfattet som urettferdig av albanerne, spesielt av dem som bodde i Kosovo, der de utgjorde minst 80 prosent av befolkningen. Kosovo-albanerne kjempet for republikkstatus for Kosovo da de argumenterte for at statusen som nasjonalitet dømte dem til annen rangs statsborgerskap (Allcock m.fl. 1998:189-190). 1974-grunnloven ga dem for øvrig en rekke kulturelle og språklige rettigheter.

For albanerne i Makedonia betydde den nye ordningen at de ble anerkjent som en konstituerende nasjonalitet i Makedonia. De dro indirekte nytte av den semiautome statusen som ble gitt til Kosovo. Inntil Slobodan Miloševićs maktovertakelse på slutten

av 1980-årene, var Kosovo styrt av et lokalt albansk parlament og hadde et eget albansk universitet i hovedstaden Pristina. Den umiddelbare nærheten til Kosovo hadde stor innvirkning på de makedonske albanerne. Provinsen fortsatte å være deres primære kulturelle sentrum og en kilde for politiske initiativ og aktiviteter (Poulton 1994:25,28).

Den serbiske regjeringen ble mer og mer autoritær overfor Kosovo-albanerne gjennom 1980-tallet. I 1989 opphevet de serbiske myndighetene Kosovos autonome status og stengte både parlamentet og universitetet. De makedonske myndighetene ble også mer undertrykkende mot den albanske befolkningen. Til å begynne med forsøkte den makedonske regjeringen å minimere den kulturelle og politiske betydningen til Kosovoalbanerne ved å intensivere sitt eget propagandaarbeid blant de makedonske albanerne. På slutten av 80-tallet opphevet imidlertid makedonske myndigheter mange av de kollektive rettighetene det albanske fellesskapet hadde hatt. Enhver form for politisk aktivisme langs etniske linjer ble hardt straffet. De makedonske myndighetene var også overbevist om at den betydelig høyere albanske fødselsraten, ville svekke den etniske balansen i kommunene Gostivar, Debar, Kichevo, Struga og Tetovo. Det er grunnen til at de begynte med tiltak for å fraråde familier å ha flere enn to barn. Denne nye kampanjen mot albansk nasjonalisme ble gradvis mer intensiv mot slutten av 80-årene (Poulton 2000:126-130).

4. Mellometniske relasjoner i selvstendige Makedonia

Albansk boikott av folkeavstemningen om uavhengighet

Da Makedonia erklærte uavhengighet fra Jugoslavia i 1991 i en nasjonal folkeavstemning, ble denne som nevnt tidligere i stor grad boikottet av den albanske befolkningen. Den albanske befolkningen arrangerte i stedet sin egen avstemning, der flertallet stemte for territoriell autonomi innenfor Makedonia. Selv om de i prinsippet var for en uavhengig makedonsk stat, protesterte albanerne mot at det i folkeavstemningen ble holdt åpen en mulighet for gjenforening med Jugoslavia i en eller annen føderal form. Mangelen på deltakelse fra den albanske befolkningens side var også et uttrykk for protest mot makedonske politiske ledere som ikke definerte den legale statusen til den albanske befolkningen i en uavhengig makedonsk stat tydelig nok.

I forkant av avstemningen hadde det fremste albanske partiet på den tiden, Partiet for demokratisk fremgang (PDP), krevd likestilt status for albanerne i Makedonia for å stille opp i folkeavstemningen. De makedonske lederne imøtekom ikke kravet (Engström 2002:3-4).

I de påfølgende årene dukket det opp et mer moderat albansk lederskap som bekreftet sin forpliktelse overfor Republikken Makedonias enhet, samtidig som de krevde tiltak for å gi det albanske fellesskapet ikke-territoriell autonomi i den politiske sfæren (Achermann 2000:61-62).

Et spent mellometnisk forhold på 1990-tallet

Gjennom hele 1990-tallet forble forholdet mellom makedonere og albanere spent og førte til tilfeldige voldelige konfrontasjoner. En fullt utviklet væpnet konflikt ble imidlertid unngått. Selv da Kosovo-krisen var på toppen og en massiv flyktningsstrøm av albanere kom til Makedonia, noe som tærte på landets ressurser og den mellometniske freden, klarte Makedonia fortsatt å unngå utbrudd av en storstilt

voldelig konflikt. At freden holdt seg gjennom 90-tallet, skyldes tre faktorer: lederskapet til daværende president Kiro Gligorov; innsettingen av FN-styrker (United Nations Preventive Deployment Force UNPREDEP) som hadde som primæroppgave å overvåke grensen mellom Makedonia og Kosovo; og den diplomatiske innsatsen til OSSEs høykommissær for nasjonale minoriteter, Max van der Stoel, som spilte en grunnleggende rolle som megler i striden om albanskspråklig utdanning. I det siste tilfellet resulterte utrettelige forsøk på å komme til en avtale mellom makedonerne og albanerne i konflikten om høyere utdanning på albansk, i etableringen av det trespråklige (albansk, makedonsk og engelsk) sørøsteuropeiske universitetet i Tetovo (Engström 2005:5).

En fredsbevarende faktor i løpet av disse årene var det faktum at staten kom seg gjennom transisjonen til et i det minste proseduralt, svært korrupt, demokratisk system, der det albanske fellesskapet spilte en aktiv rolle. Det var en kontinuerlig politisk dialog på elitenivå med en god del samarbeid langs etniske partilinjer (Engström 2002:5).

Krig i Makedonia i 2001

Da det brøt ut kamper i Tetovoregionen i Makedonia februar 2001, virket den makedonske regjeringen overrasket. Til å begynne med var det uklart hvilke mål NLA (Den nasjonale frigjøringshæren) hadde med angrepene, men etter hvert lød kravene likt med albanske politikeres krav – om at albansk skulle bli et offisielt statsspråk og at albanerne skulle få samme status som makedonerne (Perry 2001). NLA kapret dermed effektivt det politiske programmet til albanske partier i Makedonia. Flere albanske politikere sluttet seg til NLAs politiske program for å unngå å bli marginalisert. (Engström 2002:7).

Det internasjonale samfunnet behandlet den voldelige konfrontasjonen mellom NLA og makedonske væpnede styrker stort sett som en konflikt som brøt ut som et resultat av albansk frustrasjon over sin mangel på like rettigheter, og Rammeverksavtalen ble

konstruert som et svar på disse manglene. Men rettighetsstriden holder ikke alene som en forklaring på krigen i Makedonia. En innvirkende faktor var ustabiliteten som rådet i forbindelse med den fortsatt uløste fremtidige statusen til Kosovo, og nærmere bestemt NATOs maktesløshet når det gjaldt å avvæpne Den kosovoalbanske frigjøringshæren (KLA) og mangelfull kontroll over grensen mellom Kosovo og Makedonia. Det har i tillegg vært hevdet at siste års kamper knyttet seg til utvidete nettverk av organisert kriminalitet og korrupsjon som gjennomsyrrer både det albanske og makedonske samfunn, og Balkan generelt (Engström 2002:7).

Makedonia har siden uavhengigheten lidd under gjennomtrengende statskorrupsjon, ernært av et partisystem som i stor grad er finansiert av ulovlige midler. Svakheten til den makedonske staten skyldes også faktorer som kontinuerlig motstand fra Hellas (som nekter å anerkjenne sin nordlige nabo under ethvert navn som inkluderer Makedonia), nedlatende holdninger fra Bulgaria (som påstår at makedonere ikke er annet enn tapte medlemmer av den bulgarske nasjon), frykt for serbiske angrep og manglende internasjonal anerkjennelse av legitimiteten til den makedonske staten så vel som det gjennomtrengende albanske spørsmålet. Forsøk på å bygge varig fred i Makedonia er videre hindret av politisk umodenhet hos de fleste politikere så vel som mangel på politisk lederskap etter Gligorovs presidentavskjed i 1999 (Engström 2002:8).

Årsakene til etnisk konflikt er knyttet til den sosioøkonomiske strukturen som var igjen fra Jugoslavia. I denne perioden ble et utstrakt system av kollektive rettigheter for etniske minoriteter etablert, til tross for mange menneskerettighetsbrudd. I realiteten var diskriminering mot visse etniske grupper, spesielt etniske albanere vanlig praksis. Det sosioøkonomiske, kulturelle og utdanningsmessige gapet mellom de etniske gruppene ble igjen forsterket av at etniske albanere og etniske tyrkere levde hovedsakelig i rurale miljøer. Etniske og sosioøkonomiske skillelinjer er igjen forsterket av religiøse og språklige forskjeller. Selv om nesten alle etniske albanere snakker makedonsk, kan veldig få makedonere kommunisere på albansk. Barrierer mellom de etniske gruppene er forsterket av et politisk og statlig system basert på det

etniske heller enn det borgerlige prinsipp, med etnisk baserte partier. Fraværet av virkelig flerkulturell og flerspråklig media forsterker de etniske gruppenes isolasjon. Til og med mange av de interne ikke-statlige organisasjonene har en tendens til å representere etniske interesser. Bildet av Makedonia ti år etter uavhengigheten var preget av etniske skillelinjer, med virtuelt parallelle samfunn for etniske makedonere og etniske albanere, og mangel på kommunikasjon og interaksjon mellom vanlige folk med forskjellig etnisk bakgrunn (Daftary 2001:295).

Minoritetsvern i Makedonia

Albanerne i Makedonia henviste til Jugoslavias 1974-grunnlov da de argumenterte for tap av status og rettigheter i 1991. I grunnloven fra 1974 ble albansk likhet foran loven bekreftet. Det albanske språket og alfabetet ble anerkjent som likeverdig det makedonske, og utviklingen av albansk kultur ble beskyttet og oppmuntret. Implementeringen av disse forpliktelsene ble observert og regulert av en kommisjon for mellometniske relasjoner med forgreninger i alle kommuner med minoritetsbefolkning. Kommisjonen besto av et likt antall medlemmer fra den makedonske nasjon og den albanske og tyrkiske nasjonaliteten (Milosavlevski og Tomovski 1997:24). 1974-grunnloven behandlet albanerne og tyrkerne som likeverdige partnere til den makedonske majoriteten i styret av sosialistrepublikken Makedonia.

Makedonia har ratifisert flere internasjonale konvensjoner som setter rammer for minoritetsvern. I 1997 ratifiserte Makedonia Den europeiske konvensjonen for menneskerettigheter og mange av protokollene i den. Makedonia er også en undertegnende part i Rammeverkskonvensjonen for beskyttelsen av nasjonale minoriteter. For øvrig er det mange som mener at det i ettertid har vært manglende politisk vilje for å forbedre menneskerettighetene til mange minoritetsgrupper. Dette har ført til en generell følelse av misnøye og utålmodighet (Vik 2001:56).

Det albanske samfunnet i Makedonia har uten tvil vært det som mest har fremmet menneskerettighetskrav. I den makedonske befolkningen har det vært liten sympati for minoritetskrav, spesielt fra den albanske siden. Etniske makedonere argumenterte for at menneskerettighetsbrudd var et generelt problem som berørte alle etniske grupper i Makedonia. Manglende vilje i å imøtekomme eller diskutere minoritetskrav var muligens en av mange årsaker til mellometnisk konflikt i Makedonia. Staten gjorde øvrig noen fremskritt ved å garantere retten til undervisning på morsmålet på grunn- og videregående skolenivå så vel som retten til å bruke minoritetsspråk ved siden av det makedonske i kommuner der minoriteter utgjør en betydelig del av befolkningen. Rådet for etniske relasjoner ble dannet i 1992 etter grunnlovens anbefalinger, men ble beskyldt for manglende autoritet av både minoritetsledere og OSSEs høykommissær for nasjonale minoriteter (VIK 2001: 56-57).

Det at minoriteter i høy grad er underrepresentert i nøkkelområder som statsforvaltning og utdanning, kan indikere en mer systematisk diskriminering fra makedonske myndigheter. Etniske albanere anerkjenner at de er godt representert på høyeste politiske nivå, men ikke i lavere nivåer av statlig sysselsetting. Representasjon er viktig fordi det berører graden av tillitt til offentlige institusjoner og hvorvidt minoritetene føler de er inkludert i det makedonske samfunnet (Vik 2001:58).

Kriterier for statsborgerskap i den nye staten

I 1992 vedtok parlamentet en ny statsborgerskapslov som fastslo at statsborgerskap kan oppnås gjennom tilhørighet, gjennom fødsel i Makedonias territorium, gjennom naturalisering og gjennom internasjonale avtaler. En person kan få statsborgerskap hvis han/hun er født i Makedonia, og minst en av foreldrene er etniske makedonere. Hvis man er født i utlandet, må begge foreldrene være nasjonale makedonere. Artikkel 7 tar for seg kriteriene for naturalisering. I følge disse må søkeren (1) være over 18 år; (2) ha bodd i republikkens territorium i minst 15 år; (3) være fysisk og mentalt frisk; (4) ha fast bopel og permanent inntektskilde; (5) ikke være dømt for kriminelle handlinger; (6) snakke det

makedonske språket; (7) samtykke i ikke å sette statens sikkerhet og forsvar i fare; og (8) frasi seg fremmed statsborgerskap.

Kravet om 15 års bosetning har blitt sterkt kritisert for å være strengt, gitt den tidligere jugoslaviske konteksten. Høykommissæren for nasjonale minoriteter, Max van der Stoep, anbefalte myndighetene å følge praksis i mange OSSE-stater og senke denne perioden til 5 år, men uten resultat. Dette kravet hindret statsborgerskap til mange medlemmer av etniske minoriteter i Makedonia. I juni 1994 bekreftet Innenriksdepartementet at rundt 150 000 mennesker, til tross for at de hadde statsborgerskap i Jugoslavia og i visse tilfeller selv i den sosialistiske republikken Makedonia, ikke lyktes med å oppfylle kriteriene for statsborgerskap, og de fleste av disse var albanere som opprinnelig hadde kommet fra Kosovo. Albanerne så på disse kravene som en målrettet politikk for å hindre at de fikk nok parlaments seter til å nedlegge veto mot konstitusjonelle endringer. Mange tyrkere og romafolk ble også rammet av kriteriene. Roma-befolkningen er særlig berørt av kravet om permanent inntektskilde og fast bopel, grunnet høy arbeidsledighet og fattigdom. I tillegg er det administrative gebyret for å oppnå statsborgerskap, først på 50US\$ og nå på 500US\$, for høyt for mange. Den etniske faktoren i loven er videre understreket i artikkel 11, som gir umiddelbart statsborgerskap til ”alle makedonere av opprinnelse som bor utenfor republikkens grenser” (IHF 8. juni 2001).

5. Rammeverksavtalen endrer statens karakter

Albanske politiske ledere var imot Republikken Makedonias 1991-grunnlov fordi de mente at den gav albanerne en status som annenrangs borgere ved å behandle dem som en minoritet. Albanerne betraktet seg ikke som en minoritet, men som en del av en annen, albansk majoritet. Den makedonske konstitusjonen av 1991 var derfor for albanerne et tilbakesteg fra Jugoslavias 1974-konstitusjon som garanterte like rettigheter for alle etniske enheter i føderasjonen (Achermann 2000:61-62). I 1974-grunnloven ble Makedonia definert som “a state for the Macedonian people and the Albanian and Turkish nationalities” (Poulton 2000:122).

Grunnloven fra 1991 erklærte derimot eksplisitt det makedonske folks rett til en stat da den betraktet Makedonia som ”en nasjonalstat for det makedonske folk, der det sørges for full borgerlig likhet og permanent sameksistens med det makedonske folk for albanere, tyrkere, vlacher, romani og andre nasjonaliteter som bor i Republikken Makedonia(...)”. Makedonsk ”eiendomsrett” til staten var også antydnet i noen av konstitusjonens artikler, inkludert artikkel 7, som erklærte det makedonske språk (som bruker det kyrilliske alfabet) som offisielt statsspråk, og artikkel 19, som har spesiell referanse til den makedonske ortodokse kirken (Engström 2002:5). Det ble etablert et prinsipp for konstitusjonell nasjonalisme, der makedonerne som var den dominerende nasjon var privilegerte i forhold til de andre (Myhrvold 2005:5).

Mens makedonerne anser Republikken Makedonia som sin nasjonalstat, der andre etniske grupper er garantert like borgerrettigheter, har den albanske eliten stadig krevd dannelsen av en binasjonal stat, der den albanske befolkningen blir anerkjent som en konstituerende nasjon på lik linje med den makedonske. Elitens krav begrunnes med at den albanske befolkningen utgjør minst 25 prosent (og i følge albanske estimerer kanskje så mye som 35 til 40 prosent) av befolkningen i Makedonia, og at det i noen byer og landsbyer er flertall av albanere. Albanerne har for øvrig ingen innvendinger mot navnet ”Republikken Makedonia” som de anser som territorielt uten noen spesifikke slaviske kontonasjoner (Poulton 2000:187). Konflikten mellom albanere og

makedonere har i stedet fokusert på albanernes legale og politiske status og på den makedonske statens politiske og kulturelle karakter. Den makedonskalbanske konflikten handler dermed ikke bare om rettigheter for den albanske befolkningen i en stat som er dominert av den makedonske, men om hvem som har kontroll over staten og hva slags stat Makedonia bør være. Konflikten handler til syvende og sist om hvem som har makten (Engström 2002:6).

Rammeverksavtalen – en ramme for en ny minoritetspolitikk

I februar 2001 startet en væpnet kamp i Makedonia. Bak sto UCK eller NLA – den albanske frigjøringshæren – som søkte å sikre den albanske befolkningens interesser. Forsterkede politiske rettigheter krevdes med påfølgende konstitusjonelle forandringer. Etter syv måneder med stridigheter kom de makedonske og de albanske partene overens, og den 13. august ble Rammeverksavtalen (Ohridavtalen) avtalen underskrevet. Den ble underskrevet av Makedonias president og av lederne av de fire største partiene (2 albanske og 2 makedonske) i Makedonia. Målet med avtalen var å sørge for en demokratisk utvikling i landet og utvikle nærmere og mer integrerte relasjoner med det euroatlantiske samfunnet. Et grunnleggende prinsipp var å bevare Makedonias ”multietniske karakter”, som blant annet skulle skje gjennom en omfattende desentraliseringsreform. Rammeverksavtalen var et forsøk på å kombinere den sivile tilnærmingen og like rettigheter for alle borgere, med elementer av konsensusdemokrati (Herbert 2003:47).

En borgerlig tilnærming til staten

Avtalen søker å vektlegge det statsborgerlige heller enn det etniske statsbegrepet og fremhever behovet for at konstitusjonen fullt ut møter behovene til alle borgerne. En serie med konstitusjonelle endringsforslag er satt frem med sikte på å erstatte alle referanser til nasjonaliteter med fellesskap. Dette gjelder først og fremst konstitusjonens forord. Den reviderte innledningen vil bare referere til ’borgere av Den makedonske republikken’, og

slik omgjøre den makedonske nasjonalstaten til en stat for alle borgerne, uavhengig av etnisk, språklig eller religiøs bakgrunn (Hebert 2003:51).

Språkrettigheter

Avtalen innebærer flere forbedringer vedrørende språkrettigheter, som i praksis for det meste berører etniske albanere. På det nasjonale nivå fastsetter avtalen at ethvert språk som snakkes av minst 20 prosent av totalbefolkningen, også er et offisielt språk. Albansk er det eneste språket som fyller dette kravet og vil bli et offisielt språk i tillegg til makedonsk. Når det gjelder det lokale nivå, gjentar avtalen retten til å bruke språket i kommuner for et (minoritets-) felleskap hvis det snakkes av mer en 20 prosent av lokalbefolkningen. Beskyttelsen av rettighetene til de makedonsktalende er sikret ved å stadfeste makedonsk som det offisielle språket over hele landet, uansett antallet som snakker det i en kommune (Engström 2002:11).

Videre må regjeringen heretter sørge for universitetsutdanning på de offisielle språkene. På denne måten bør den langvarige albanske universitetssaken som har vært en hjørnestein for albansk politisk aktivisme i Makedonia siden tidlig 90-tallet avsluttes.

Parlamentarisk mindretallsvern

Spesielle parlamentariske prosedyrer eller et system med dobbelt flertall vil bli introdusert for å hindre at representanter for minoritetsfellesskap blir nedstemt i parlamentet. Lover som direkte påvirker minoriteter (med hensyn til kultur, språkbruk, utdanning, personlig dokumentasjon, og bruken av symboler) samt lover som fastsetter kommunale grenser, lokale finanser og valgprosedyrer, kan bare godkjennes av et parlamentarisk flertall. Dette parlamentariske flertallet må inkludere flertallet av stemmene til representanter som tilhører minoritetene (Hebert). I følge Nicholas Whyte, er det muligens så nær en kan komme til idealet om et demokrati i et etnisk delt samfunn” (2001:2).

Avtalen sørger videre for utstrakt desentralisering av kanskje den mest sentraliserte staten i Europa (Loomis, Davis and Broughton 2001:9).

Individuelle eller kollektive rettigheter?

Kritikerne av Rammeverksavtalen, og av dannelsen av en faktisk binasjonal stat har vært mange. En slik stat beskyldes blant annet for å føre til nasjonalistisk kollektivism, der de på forhånd antatte etniske gruppeinteressene alene styrer politikken. Taperne er minoritetsgruppene som ikke lykkes å tilegne seg noen særstilling. Tilhengere av denne såkalte etniske maktdeelingen argumenterer for at økt selvstyre for etniske minoriteter ikke bare kan løse, men også forebygge konflikter. Gjennom å samle den politiske makten i en elites hender, som representerer de ulike etniske gruppene, sikrer man de ulike gruppenes autonomi i spørsmål som ikke berører felles anliggender. Mange av reformene som står i Rammeverksavtalen konsentrerer seg om nettopp kollektive rettigheter heller enn individuelle. Imidlertid har man fortsatt å verne om enhetsstatens bevarelse. Dette kommer frem ved endringen av konstitusjonens forord i en mer liberal retning med en mer nøytral formulering enn den fra 1991. Rammeverksavtalen erklærer også at det ikke finnes noen ”territorielle løsninger på det etniske spørsmålet” (Hebert 2003:51).

Dannelse av en sivil stat eller et rammeverk for maktdeling?

Implisitt i rammeverksavtalen ligger et mål om å transformere Makedonia fra en etnisk nasjonalstat til en fargeblind/multietnisk stat ved å diskriminere i favør av den albanske befolkningen. Paradoksalt nok forsøker avtalen å fremme utviklingen av en sivil/borgerlig stat gjennom etnisk definerte mål. Senere endringsforslag fra det makedonske parlamentet til noen av avtalens tiltak har, for øvrig, undergravet utviklingen mot en sivil stat (som er nøytral i forhold til etniske forskjeller), og istedenfor lagt grunnlaget for en tilnærming til en bi-nasjonal stat. Verken albanere eller makedonere vier noen særlig oppmerksomhet til de andre etniske gruppenes interesser. Disse har i stor grad blitt utelatt fra det politiske regnestykket, og derfor danner ikke avtalen et grunnlag

for utvikling av et etnisk inkluderende og pluralt demokrati. Avtalen er heller et rammeverk for dannelsen av et *de facto* binasjonalt politisk system.

Konflikten mellom makedonere og albanere handler stort sett om kontroll av statsmakt og hva slags stat Makedonia bør bli. Den siste versjonen av konstitusjonens forord refererer til etniske og nasjonale grupper i Makedonia, men gir albanerne høyere status enn i 1991-forordet. En sammenligning av de tre ulike versjonene av forordet – 1991 forordet; det reformulerte forordet som de undertegnende partene ble enige om i Ohrid; og versjonen som deretter har blitt godtatt av parlamentet – illustrerer mangelen på vilje fra de politiske lederne (både makedonske og albanske) til å forplikte seg til en borgerlig makedonsk stat. 1991-forordet bekreftet makedonerne som de primære ”eierne” av den makedonske staten, og dannelsen av en *de facto* makedonsk nasjonalstat. Rammeverksavtalen produserte innledningsvis et statsborgerlig forord, men fremmet samtidig spesielle tiltak som effektivt dro grunnloven i etnisk retning. Dette er en markert kontrast til 1991-forordet og konstitusjonen, der det første reflekterte en sterk etnisk orientering, mens det siste vektla en borgerlig tilnærming til statsborgerskap og rettigheter. Den siste versjonen av forordet som ble innlemmet av det makedonske parlamentet gjenintroduserer den etniske faktoren, da den referer til ”Borgerne av Makedonia, det makedonske folk, likeså borgere som lever innenfor dets grenser som er del av det albanske folk, det tyrkiske folk, det serbiske folk, det romanske folk, det bosniske folk og andre. Derfor er totaleffekten at Makedonia, gjennom rammeverksavtalen og etterfølgende endringer gjort av parlamentet, står igjen med en konstitusjon og et forord som begge er av etnisk karakter. (Engström 2002:14-15).

Rammeverksavtalen gir staten en statsborgerlig definisjon i konstitusjonens forord, men innebærer i praksis et system med maktdeling mellom flertallsbefolkningen og den største minoriteten. Rammeverksavtalen kan karakteriseres som en tilnærming til Millers tanker om formell grupperepresentasjon for minoriteter som en nest beste løsning og ikke et ideal.

Etter mye motstand fra makedonske opposisjonspartier forhandlet NATOs generalsekretær Lord Robertson og EUs høykommissær for felles utenriks- og sikkerhetspolitikk Javier Solana frem et nytt forord som ble vedtatt 16. november 2001, og som lyder slik:

The citizens of the Republic of Macedonia, the Macedonian people, as well as those citizens who live within the borders of the Republic of Macedonia and are members of the Albanian people, the Turkish people, the Vlach people, the Serbian people, the Roma people and of other peoples, take on themselves the responsibility for the present and the future of their fatherland (.).

Endringen fra 1991-forordet er at begrepet om en nasjonalstat fjernes, samtidig som henvisningen til minoriteter eller nasjonaliteter erstattes med folk.

6. Universitetet i Tetovo

Etableringen av Universitetet i Tetovo

En nøkkelbekymring i albansk politisk aktivisme har vært det albanske språkets plass i staten. Albanske politikere har særlig jobbet for å gi albansk en mer fremstående plass som undervisningsspråk i utdanningssystemet, og har argumentert for at mangelen på høyere utdanning på albansk er diskriminerende overfor den albansktalende befolkningen. Til tross for at den makedonske regjeringen gjorde noen innrømmelser i løpet av 1994 og 1995, satte albanske aktivister inn mer konkrete tiltak, og i februar 1995 ble et albanskspråklig universitet åpnet i Mala Rechica i Tetovoområdet. Medlemmer av den albanske, internasjonale diasporaen samt et stort antall lokale innbyggere var til stede ved feiringen. Da makedonsk politi kom for nær det som ble erklært for ulovlig utdanningsetablering, brøt det ut vold, der en mann ble drept og tjue såret. Albanske politikere intervenerte for å roe ned situasjonen, men situasjonen ble mer spent da fremstående, lokale ledere ble arrestert og senere dømt for å ha tatt del i demonstrasjonene (Cowan 2000:130).

Hendelsen ble tolket på forskjellige måter. Den makedonske regjeringen vektla universitetets illegale karakter. Albanske politikere fokuserte på politivolden. Med andre ord betraktet den albanske befolkningen hendelsen som undertrykkende statlig intervensjon i kulturelle forhold. De makedonske myndighetene sto på sin rett til å forsøke å hindre en ulovlig institusjon i å virke. Snart kom utenlandske aktørers rolle inn i debatten. Serbiske slagord ble funnet på vegger i nærheten av åstedet, og dette ga næring til teorier om serbisk innblanding. Kommunens leder beskyldte politiet for å være proserbisk, mens makedonske kilder påsto at universitetsrektoren, Fadil Suleimani, var medlem av KOS (Serb Secret Service). Opposisjonspolitikere, fra det partiet som da ble regnet for å være makedonske nasjonalister, Den interne makedonske revolusjonære organisasjon/Demokratisk parti for makedonsk nasjonal enhet (VMRO-DPMNE), påsto at myndighetene sto bak hele affæren som en del av Gligorovs langsiktige plan for å gjeninnlemme Makedonia i Serbia. Serbiske kilder

innenfor Makedonia så universitetets etableringsforsøk som en utvidelse av kosovoalbanske militærenheter inn til vestlige Makedonia (Cowan 2000:130).

Høyere utdanning på albansk – argumentasjonen i parlamentet

Utdanningsspørsmålet i Makedonia er et språkpolitisk spørsmål som ikke kan skilles fra spørsmål om forholdet mellom nasjon og stat. Derfor vil jeg gjennomgå hovedstrukturen i argumentasjonen i parlamentet i forhold til forslaget om en ny utdanningslov som innebærer statlig finansiering av et albanskspråklig universitet i Tetovo. Argumentasjonen gjenspeiler direkte og indirekte hvordan den makedonske og albanske befolkningen tenker om stat og nasjon, i tillegg avsløres det politiske spillet som foregår mellom partier i posisjon og opposisjon. Jeg inkluderer sitater av direkte uttalelser fra representantene i parlamentet fordi de viser hvordan partiene henvender seg til hverandre og til publikum eller TV-seerne.

For å fange opp standpunktet og argumentene i en tekst har pragma-dialektikken utviklet et sett av rekonstruksjonsregler, eller transformasjoner som virker på utgangsteksten og som resulterer i en analytisk oversikt over argumentasjonen. Rekonstruksjonsreglene er delesjon, addisjon, permutasjon og substitusjon. Ved delesjon stryker vi overflødig informasjon enten fordi det samme er sagt andre steder eller fordi det ikke er relevant for løsningen av meningskonflikten. Ved addisjon legger vi til implisitte elementer, primært uuttalte premisser, og gjør andre indirekte språkhandlinger eksplisitte. Ved permutasjon flytter vi på de forskjellige språkhandlingene i teksten slik at de følger fasene i en kritisk diskusjon. Ved substitusjon skifter vi ut uklare og tvetydige elementer med klare og entydige (Svennevig & Sandvik, 1995:278-79).

Aktørene som deltar i debatten er representanter fra følgende partier:

- Den sosialdemokratiske alliansen (SDSM), som er reformkommunistene og har sittet i koalisjon med DUI i perioden 2002-2006.
- De makedonske nasjonalistene (VMRO-DPMNE)

- Albansk demokratisk union for integrasjon (DUI), som ble dannet av NLAs tidligere leder Ali Ameti i 2001.
- Det demokratiske albanske partiet (DPA), som har sittet i koalisjon med de makedonske nasjonalistene i perioden 1998-2002.
- Partiet for demokratisk velstand (PDP), som er det første albanske partiet i Makedonia, og har sittet i koalisjon med Den sosialdemokratiske alliansen i perioden 1990-1998.

Den sosialdemokratiske alliansen (SDSM)

Det makedonske regjeringspartiets standpunkt var for lovforslaget. De begrunnet støtte til lovforslaget eksplisitt med at det illegale universitetet i Tetovo fortsatte å eksistere på tross av myndighetenes forsøk på å stenge det og at universitetet i tillegg fikk flere og flere studenter, mer bestemt opptil 14000. Det er også et reelt behov for flere studieplasser for den albanske befolkningen. SDMS sier at legaliseringen av Universitetet i Tetovo innebærer en statlig kontroll over det, og det forventes at universitetet vil åpne dørene for andre enn bare albanske studenter. I tillegg vil denne loven være et positivt eksempel for nabolandene og spille en positiv rolle med hensyn til EU-tilnærming. Loven som har internasjonal støtte vil bidra til at flere vil få høyere utdanning.

Det hadde vært lettere å snakke om økologi, men det er bra å gå igjennom disse temaene også. Problemet med høyere utdanning til samfunnene i Makedonia daterer seg fra uavhengigheten, og nå er det på tide å avslutte dette problemet. Universitetet i Tetovo, som er det folkelige navnet, ble dannet i 1994 som et privat initiativ, og selv om politiet intervenerte og arresterte ledere av universitetet, sluttet det ikke å fungere. Verken daværende regjering eller regjeringen før denne klarte å stanse universitetet. Det klarte å overleve, og til slutt oppnådde det 14000 studenter. Selv om noen sier at det eksisterer et universitet 3 km unna dette, nemlig det sørøsteuropeiske, som finansieres av EU, vedvarte behovet for å legalisere Universitetet i Tetovo. Behovet til nyere generasjoner tilhørende samfunn som bor i republikken Makedonia for å utdanne seg ved høyere utdanningsinstitusjoner er økende og derfor er det et faktum at antallet studenter på dette universitetet øker. Også etableringen av Stoel-universitetet

dekke et reelt behov. Og alt dette bidrar til at vi i dag snakker om å løse dette problemet med legalisering av en institusjon som har en 10 års historie bak seg. Jeg mener at konflikten bare påskyndet prosessen mot legaliseringen eller dannelsen av universitetet. Veldig få av deltakerne i denne debatten har basert seg på det faktum at vi har en rapport fra akkrediteringsrådet, som er et av grunnleggende krav for dannelsen av statlige universiteter eller høyere utdanningsinstitusjoner. Når jeg baserer meg på dette faktum og denne rapporten, mener jeg at behovet for legalisering eller dannelse av et tredje universitet, i Tetovo, er en realitet i følge argumentene til de albanske kollegaene. Redselen som viser seg i det makedonske samfunnet kan være eller ikke være berettiget. Det makedonske samfunnet, som det største i Makedonia, gir etter for det albanske samfunnet, men de må være oppmerksomme på hvor mye og til hva. Jeg tenkte at med Ohrid-avtalen så ville alt dette ta slutt, og at vi alle ville begynne å diskutere andre ting som økologi, EU. Legaliseringen av dette universitetet innebærer statlig kontroll over dette universitetet etter loven. Med dette steg, forventes det at den andre siden vil bidra til at dette universitetet vil åpne dørene for også makedonere og andre, og at det vil kunne studeres på makedonsk, albansk, og andre språk. Jeg håper virkelig på dette og føler ingen skam over å støtte denne loven. Til sist bør vi ikke bruke så mye tid på å diskutere dette når vi har standpunktet til lederen for akkrediteringsrådet, som vi må respektere. Vi må bruke dette som et eksempel for Bulgaria, Albania og Hellas. Alt dette er en plattform for standardene til EU og det er veldig bra at Makedonia gjør dette foran de andre (Ivan Anastasovski 12-13.12.03: 06-1-4).

Men jeg vil si utdanningsspørsmål ikke bør være politiske saker. Derfor bør vi ikke holde fast ved våre fordommer og tro at noen vil vinne og noen tape med denne loven. Det er høyere utdanning, kvaliteten og standarden på det, som bør være det som teller. Makedonia vil vinne politisk fordi flere vil få høyere utdanning, og Makedonia vil få internasjonal støtte. Jeg synes det er synd at ingen spør hva skjer om vi ikke vedtar denne loven? Derfor støtter jeg den (Nikola Ćurčiev 12-13.12.03: 08/02).

Albansk demokratisk union for integrasjon (DUI)

Albansk demokratisk union for integrasjon støtter den nye utdanningsloven som åpner et albanskspråklig statlig universitet. I åpningsfasen begrunnes lovforslaget av utdanningsminister Aziz Poloxhani (DUI) ut fra prinsippet om likhet og ikke-diskriminering og ut fra et reelt behov. I forsvaret for standpunktet om å stemme for den nye utdanningsloven, henvises det også til rammeverksavtalen og statens konsolidering. Det som ligger implisitt i dette argumentet er at den albanske befolkningen, med et eget albanskspråklig statlig universitet, vil integreres i staten Makedonia.

”Grunnen til lovforslaget er å sikre tilgangen til høyere utdanning, spesielt for den albanske befolkningen, og også alle andre. Det albanske samfunnet er ikke fornøyd, selv etter de steg som hittil er tatt, slik loven om det pedagogiske fakultet på albansk fra 2000 er et eksempel på, selv om den bidro positivt til tilgangen til høyere utdanning for den albanske befolkningen. Universitetet i Tetovo vil åpnes med faglig tyngde og kompetanse i alle fag og for alle interesserte. Det vil dekke kompetansebehovet for denne delen av Makedonia spesielt, og også andre deler. Åpning av universitetet i Tetovo har betydning for statens utvikling og bunner også i Rammeverksavtalen. Det har betydning for statens demokratiske integrering” (Aziz Polozhani 10. desember 2003: 06/1).”

I en av replikkene til det albanske regjeringspartiet kommer statsdefinisjonens betydning frem og viser indirekte at spørsmål om nasjon og stat vanskelig kan skilles fra språkspørsmål.:

Herr Karadjovski, foran Dem er parlamentsprotokollen, som de ofte kaller protokollen til det makedonske folk, mens den er protokollen til parlamentet til republikken av Makedonia, og her deltar alle representantene som forsvarende interessene til alle Makedonias borgere. I konstitusjonen står det ikke makedonernes konstitusjon, men konstitusjonen til republikken Makedonia. Det bør være krystallklart for Dem at Makedonia er en stat for alle som bor her. Når det gjelder høyere utdanning, er ikke

makedonerne diskriminert, albanerne er det. I dag danner vi et statlig universitet for albanerne uten å frata andre deres rettigheter. For dette har vi støtte fra Europarådet, Verdensbanken og andre relevante internasjonale aktører (Nevzat Bejta 10.10.03:15-2).

Dere krevde at albanerne fjernet seg fra Tetovo universitetet fordi "Stoel-universitetet" er mer kvalitativt og nytt. Men vi albanere er ikke noen nyhet, og vi er ikke her tilfeldig, og vi er ikke et privat folk som bare skal ha private universiteter, men er en del av denne staten, og som alle andre fortjener også vi et statlig universitet. (Agim Xhelili 10.12.03:09/6).

Bak ytringen ovenfor om at "vi er ikke et privat folk" ligger det at den albanske befolkningen ikke anser seg som en minoritet i Makedonia, men som det andre statsbærende folk i Makedonia.

Det albanske regjeringspartiet kritiserer Det demokratiske albanske partiet (DPA) for å ikke ha løst problemet da det satt i regjering:

(...)Jeg henvender meg nå til den albanske opposisjonen, som snakker mye om det sørøsteuropeiske universitetet i denne debatten samtidig som dere glemmer at dere brukte ett år på å markedsføre dette universitetet. Hvis dere hadde opptrådt bra på den tiden, ville ikke vi hatt dette problemet i dag. Men dere fant ikke et felles språk med deres koalisjonspartner for å danne et offentlig universitet. Da dere opprettet det sørøsteuropeiske universitetet, var det mange studenter, foreldre og professorer som protesterte ettersom de ikke ønsket et universitet som kostet penger, men et som var finansiert av staten (Nevzat Bejta 12-13.12.03:04/2-3).

De makedonske nasjonalistene (VMRO-DPMNE)

Det største makedonske opposisjonspartiet VMRO-DPMNE tar et standpunkt mot den nye utdanningsloven og begrunner det med at utdanningsproblemet for den albanske befolkningen allerede ble løst av den forrige regjeringen med åpningen av det

sørøsteuropeiske universitet. Videre argumenterer partiet for at denne loven er en politisk avtale mellom regjeringspartiene DUI og SDSM, og at spørsmål om utdanning ikke bør være gjenstand for politikk. Høyere utdanning har i følge partiet ingen betydning for en nasjons eller et samfunns identitet. Dette kommer frem i flere av representantenes innlegg. Et annet argument er at loven vil føre til økt segregering i samfunnet. Georgi Trandafilov anklager regjeringen for å ha slettet Makedonia fra sine politiske visjoner. Implisitt i argumentasjonen er at den makedonske befolkningens ønske om en enhetlig nasjonalstat ikke ivaretas av regjeringen fordi regjeringen legger frem lovforslaget som vil åpne et albanskspråklig statlig universitet. Videre settes det spørsmålsteget ved universitetets, og implisitt rammeavtalens legitimitet ettersom den var et resultat av væpnet konflikt.

”(...) Når det gjelder finanssystemet innebærer loven en endring som tilsier at de med over 20 prosent av befolkningen får tilgang til offentlig finansiering av utdanningsinstitusjoner på eget språk etter Rammeavtalen. Den forrige regjeringen etablerte det sørøsteuropeiske universitetet og økte kvotene for albanere innenfor gjeldende utdanningsinstitusjoner. Høyere utdanning er ikke noe som utvikler identiteten til en nasjon eller et samfunn, det er noe som høyner profesjonaliteten til borgerne.” (...)Er høyere utdanning noe som bør være gjenstand for politikk? (...)” (Saško Kedev 10.12.03: 09/2-6)

”(...) I 13 år har det blitt manipulert med den universelle retten til høyere utdanning. Det dannes nå et politisk universitet gjemt bak ideen om albanernes rett til å utdanne seg på albansk, og den albanske ungdommen blir forsøkt manipulert med denne ideen. Istedenfor å kjempe om forbedring av utdanningens kvalitet, kjemper vi om hvilket språk ikke-kvaliteten skal undervises på.(...) Den som søker vitenskap, søker ikke språk. Med denne loven løses ikke utdanningsproblemet til albanere i Makedonia, men det er en prosess som vil klargjøre rollene mellom PDSH og BDI, og alt dreier seg om dette. (...)Resultatet av alt dette er at de som vil lære, vil fortsette på Stoel-universitetet, og de som vil rømme fra hele denne galskapen vil dra til Wien for å studere (Slobodan Časule 12-13.12.03.05/1-5).

*(...)Derfor trenger vi reform i utdanningssystemet slik at vi kan lære hverandres språk, men slik vi fortsetter nå snakker **dere** albansk, og **vi** makedonsk og en dag vil vi ikke forstå hverandre i det hele tatt, spesielt vil vi gettofisere barna våre i språksamfunn og ikke integrere dem i vitenskapen (Slobodan Čašule 12-13.12.03: 06/1)*

Denne regjeringen har faktisk slettet Makedonia fra sine politiske visjoner, med andre ord samsvarer ikke visjonen til denne regjeringen med den makedonske befolkningens visjon. (...)Ved å foreslå noe slikt danner dere gettoer, og dette samsvarer ikke med vårt mål om å bli en del av EU, siden EU har bestemte standarder for å gjennomføre slike prosesser som dere gjør i dag. Og alt dette gjøres i et slags konsensus mellom politiske partier i regjeringen (Georgi Trandafilov 12-13.12.03: 18/1).

Gjennom dannelsen av et statlig universitet i Tetovo som i praksis betyr realisering av universitetet i Tetovo, fremmes voldsprinsippet i politikken (...). I den makedonske befolkningen i Vest-Makedonia, skapes det en mistanke om at legaliseringen av dette parauniversitetet bare er et ledd i en prosess som sammen med den nye lokalstyreløven vil kantonisere denne delen av Makedonia på etnisk grunnlag (Ilija Kitanovski 12-13.12.03:08/1).

Det demokratiske albanske partiet (DPA)

Det største albanske opposisjonspartiet støttet loven, men kom med innvendinger om at dette lovforslaget ikke er en bra løsning fordi den vil utelate de fleste av fakultetene til Universitetet i Tetovo, og hevder derfor at den ikke imøtekommer den albanske befolkningens krav. Implisitt i innvendingene mot loven ligger det at partiet selv ikke klarte gjennomføre dette da det selv satt i regjering. I tillegg hevdes det at loven er en politisk avtale mellom partiene i regjeringskoalisjonen. Under overflaten betyr dette at loven ikke er god nok i seg selv, men blir fremmet for regjeringspartienes gunst.

(...)Dette er ikke en legalisering av Universitetet i Tetovo, men en legalisering av universitetet til DUI og SDSM. Universitetet i Tetovo har strukturer og 12000

studenter, professorer og 13 fakulteter, og med denne loven vil 70 prosent av disse studentene falle utenfor og være uten perspektiv. Dette vil ha betydning for Makedonias sikkerhet. Derfor er denne loven bare et politisk tema og ikke noe annet (Mendu Thaci 10.12.03:11/1).

De fornærmende antydningene om at den albanske opposisjonen er i mot legaliseringen av Universitetet i Tetovo er absurde. Dette lovforslaget handler ikke om legalisering av Universitetet i Tetovo, men om dannelsen av et nytt statlig universitet i Tetovo. Hvilket betyr at kravene til 40000 albanske studenter i Tetovo ikke oppfylles på noen måte. På den andre siden er budsjettet som er bestemt for dette universitetet veldig lite, derfor ber jeg dem om å ikke narre den albanske befolkningen (Zudi Xhelili 12-12.12.03:12/1).

Partiet for demokratisk velstand (PDP)

Partiet for demokratisk velstand, som er det andre albanske partiet i opposisjon, tok et standpunkt for den nye utdanningsloven, og partiet fokuserte på lovforslagets forankring i Rammeverksavtalen i sin argumentasjon. Det at man ikke imøtekom kravet om høyere statsfinansiert utdanning på albansk, var en av årsakene til krig, i følge PDP. Som et resultat av krigen, ble Rammeverksavtalen underskrevet av lederne av alle politiske partier. Det nye forordet i grunnloven tilsier at det må være et statlig universitet for den albanske befolkningen.

(...)For det tredje må vi ikke feilinformere publikum om at universitetet er et produkt av SDSM og DUI. Samtidig kan ikke VMRO og DPA undervurdere denne loven. Vi må alle ha det klart for oss at dette var grunnen til krig i Makedonia, og her er det ikke noe å diskutere. For det fjerde er universitetet et produkt av Rammeverksavtalen. Vi må ikke praktisere demagogi uten grunn fordi denne avtalen ble underskrevet av alle lederne av politiske partier, både i posisjon og opposisjon. Uansett hvem som ville sittet i regjering, så ville de vært nødt til å få gjennom denne loven, fordi den bunner i avtalen som alle dere har underskrevet. Det nye forordet i konstitusjonen etter Rammeverksavtalen tilsier at det må være universitet for den albanske gruppen.

Derfor støtter vi denne loven, selv om vi har noen innvendinger og den kunne ha vært enda bedre (Abduladi Vejseli 10.12.03:12/1-8)

Hvordan tolke debatten?

Debatten om ny lov for høyere utdanning som i praksis legaliserer deler av Universitetet i Tetovo viser for det første hvordan partiene argumenterer før loven blir vedtatt. Alle de albanske partiene støtter loven, både Demokratisk union for integrasjon (DUI) og opposisjonspartiene. Opposisjonspartiene, og spesielt Det demokratiske albanske partiet (DPA) har innvendinger til loven. Kritikken retter seg mot at ikke alle eksisterende fakulteter ved Universitetet i Tetovo blir legalisert slik at en del studenter vil falle utenfor. Denne loven var generelt en stor seier for den albanske befolkningen, og ved å påpeke på svakheter ved den, forsøker DPA å sanke stemmer til seg selv. Å bli mer nasjonalistisk når man er i opposisjon og mer pragmatisk i posisjon, er i tillegg en vanlig partistrategi for de fleste albanske og makedonske partier(Hebert: 2003:54).

Den sosialdemokratiske alliansen (SDSM) som sitter i koalisjonsregjeringen støtter loven som vist ovenfor. Forøvrig er verdt å merke seg at det er få innlegg og replikker fra dette partiet i debatten. Det er viktig at partiet i sine innlegg forsøker å berolige den makedonske befolkningen med at identiteten til den makedonske nasjon ikke er i fare. De makedonske nasjonalistene VMRO-DPMNE nevner flere ganger både implisitt og eksplisitt at dette vil være tilfelle hvis loven vedtas. Den makedonske nasjonalstaten står i fare hvis staten skal sørge for høyere utdanning på albansk, i følge VMRO-DPMNE. Å ikke ville anerkjenne den albanske befolkningens ønske om å utdanne seg på eget språk, også med hensyn til høyere utdanning, handler om et ønske om å gjennomføre språklig standardisering som mange andre stater har gjennomført i sine nasjonsbyggingsprosesser. For albanerne har diskursen om høyere utdanning på sitt eget språk også hatt stor symbolverdi i tillegg til det reelle behovet for tilgang til høyere utdanning. Å etablere statlige institusjoner for høyere utdanning på albansk

handler om å bli anerkjent som likestilt befolkningsgruppe i staten Makedonia og på den måten opprettholde sin identitet.

Avslutningsvis er det interessant å inkludere en av kommentarene til Sonja Lepitkova, som representerer Den sosialdemokratiske alliansen (SDSM) og som også var leder for utdanningskomiteen. Hun synes det var rart at det var flere dagers debatt om den nye utdanningsloven i parlamentet, da den fikk støtte i utdanningskomiteen etter to og en halv times diskusjon. Dette har å gjøre med at partiene henvender seg til velgerne.

Som leder av utdanningskomiteen vil jeg fortelle hvordan denne loven ble diskutert der. Komiteen var fulltallig med alle medlemmene og alle politiske partier representert da vi diskuterte forslaget til denne loven og dannelsen av et nytt statlig universitet. Jeg vil si foran opinionen at det i kommisjonen var en kvalitativ diskusjon på to og en halv time der alle argumentene for og mot ble presentert og der vi kom til en beslutning etter å ha stemt. 8 av 10 var for, en nøytral, og en i mot. Vi bestemte å støtte denne loven. Derfor er dette som skjer i dag i parlamentet noe helt annet enn det vi hadde i kommisjonen (Sonja Lepitkova 12.12.03:11/5).

7. Konklusjon

Hvorfor økte konfliktnivået mellom den makedonske og albanske befolkningen etter 1991?

Forholdet mellom nasjon og stat, mellom majoritetsbefolkning og minoritetsbefolkning i Makedonia er spennende områder å betrakte i forhold til den teoretiske diskusjonen om statsmakt og gruppetilhørighet. Av utenrikspolitiske hensyn var fostringen av en makedonsk nasjonal identitet en viktig oppgave for myndighetene i Jugoslavia. Da Makedonia ble uavhengig, så makedonerne endelig muligheten til å danne sin egen nasjonalstat gjennom statsdefinisjon i konstitusjonens forord, til tross for en svært heterogen befolkning. Samtidig ble det gitt individuelle frihets- og rettighetsgarantier til minoritetene. Dette ble oppfattet som et tilbakesteg av den albanske befolkningen da det jugoslaviske regimet garanterte kollektive rettigheter til minoritetene.

Many Macedonians see their security as vested in a state that their language often represents as exclusively 'theirs' (Brown 200:135).

Den makedonske nasjons historie bekrefter enkelte moderne nasjonsteoretikers oppfatning om at nasjoner i større grad er et resultat av opprettelsen av nasjonalstater som tar sikte på nasjonal integrasjon og kulturell homogenisering enn en årsak til det (Hobsbawm 1990). Innsatsen til lederne av den jugoslaviske makedonske republikken ga makedonerne alle egenskapene til en nasjon (språk, historie, religion, forfedre). Denne prosessen – som er godt beskrevet av Stephan Palmer og Robert King (1971:153-74) – førte til at makedonerne identifiserte sin nasjon med staten Makedonia. Selv om mange av konstitusjonene til Den makedonske republikken (før og etter 1991) hyllet republikkens multietniske karakter i varierende grad, hadde statlig politikk det å fostre makedonsk nasjonal identitet som mål (Troebst 1992:431-2, Willemsen and Troebst 2001:305). Det sterke sammenfallet mellom den makedonske

staten og den nasjonale identiteten til dens makedonske befolkning var også uttrykt i konstitusjonen av 1991.

Til tross for at 1991-konstitusjonen var en forbedring sammenlignet med den i 1989 (Willemsen and Troebst 2001:308f.), reflekterte den de fleste makedoneres følelse av at staten var deres. Begrepet om en borgerlig identitet er imidlertid fortsatt ekstremt svakt, og mange makedonere var i mot den foreslåtte endringen av konstitusjonens forord fordi de var redd for å miste det tette symbolske båndet mellom den makedonske nasjon og stat. Politikere og intellektuelle var bekymret for at den makedonske nasjons eksistens var i fare, om ikke det makedonske folk ble eksplisitt nevnt i forordet. Denne oppfatningen henger sammen med en utbredt oppfatning hos etniske makedonere om at de som nasjon har kjempet i flere tiår for sin egen nasjonalstat, som de ikke vil dele med noen andre.

Siden uavhengigheten har de viktigste albanske kravene (om universitetsutdanning på albansk, om status som det andre statsbærende folk og albansk som det andre offisielle språket) blitt vedvarende undertrykket av de dominerende makedonske partiene. For øvrig ble noen fremskritt gjort, men i sakte tempo. Makedonske politikere anerkjente ikke den endrede dynamikken som hadde oppstått som et resultat av Kosovo-krigen. Til tross for en spent situasjon, fortsatte etnisk makedonske og albanske partier å snakke om avspente etniske relasjoner, en illusjon som også det internasjonale samfunnet delte. 'Ethnobarometer' rapporterte tidlig i 2001:

The climate in the country is of widespread pessimism. Some of the statements made from both sides, but especially from the Macedonian one, were extremely polemic and maximalist in tone (...). (...) [T]he almost total absence of dialogue and social interaction between ethnic Macedonians and ethnic Albanians in everyday life is rather striking (quoted in Ethnobarometer 2001:9).

Dette viser en av hovedgrunnene for makedonsk avvisning av albanske politiske krav generelt og rammeverksavtalen spesielt; nemlig den dype kløften mellom den

makedonske og albanske befolkningen i landet, et skille som berører nesten alle samfunnsområder.

I et politisk perspektiv, er en stor konsekvens av det store skillet at de fleste makedonere tror at albanere har en skjult agenda. Under konflikten i 2001, ble Arben Xhaferi, leder av DPA, som i vesten blir betraktet for moderat, i makedonsk media ofte fremstilt som djevelen som ville ødelegge Makedonia og som ansatte terrorister for å oppnå dette målet. Makedonske historikere kultiverer aktivt et slikt syn når de snakker om albanernes Stor-Albania-ideologi i det tidligere Jugoslavia. Dette synet er utbredt i den makedonske befolkningen og offentligheten. Som et resultat, blir albanske krav, uansett hvor spesifikke, betraktet som et først steg mot løsrivelse (Hatschikjan 2001:325).

Frykten for at flere rettigheter til albanerne vil sette statens videre eksistens i fare, kom frem under desentraliseringsdebatten som var ett av hovedpunktene i rammeavtalen. Både makedonere og albanere så ut til å betrakte desentralisering av makt til lokalstyreenheter som et spørsmål preget av enten seier eller tap, der den ene oppnådde kontroll over samfunn på bekostning av den andre. Makedonerne frykter at albanerne, når de først har fått kontroll på lokalt nivå med utvidet myndighet, vil starte en prosess med å kutte båndene til sentralmakten, og eventuelt trekke seg fra den makedonske staten som sådan. De frykter også at den makedonske identiteten vil trues i albanskdominerende områder (Loomis, Davis and Broughton 2001:17).

Hvorfor var statsdefinisjon i grunnlovens forord et av hovedstridspunktene mellom den albanske og makedonske befolkningen?

Den albanske befolkningen var i mot en nasjonalstatlig definisjon av staten fordi det innebar et tap av status i forhold til konstitusjonen fra 1974, som ga alle gruppene lik status. En nasjonalstatlig definisjon av staten og betegnelsen minoritet ble sett på som et hinder for, eksempelvis, fullt ut å kunne praktisere individuelle språkrettigheter. Den

albanske befolkningens størrelse og historiske tilknytning til område er en annen forklaring på at albanerne ikke har akseptert en nasjonalstatlig definisjon av staten.

Den makedonske befolkningen var en ung nasjon som først ble konsolidert etter andre verdenskrig. Med historiske krav fra nabostatene og problemer med å få anerkjent navnet på staten etter uavhengigheten forklares ønsket om en nasjonalstat og definisjonen i grunnloven fra 1991. Identiteten til den makedonske befolkningen som nasjon var tett knyttet til staten Makedonia. Dette behovet ble forsterket av den heterogene befolkningen innad. Frykt for at utvidete rettigheter til den albanske befolkningen til slutt vil føre til albansk løsrivelse, er en annen forklaringsfaktor.

Striden rundt grunnlovens forord har å gjøre med at den albanske minoriteten ikke ville bli betegnet som en minoritet. Å bli betegnet som minoritet ble tolket som et grunnlag for en annenrangs status. En nasjonalstatlig definisjon av staten ble oppfattet som et uttrykk for dominans fra flertallsbefolknings side. Kampen om grupperepresentasjon handler i dette tilfelle om statens utforming der begrepene enhetsstat og maktdeling er sentrale.

Hvorfor var høyere utdanning på albansk så omstridt?

De albanske partiene argumenterte i parlamentsdebatten som blir drøftet tidligere i oppgaven for behovet for et statlig, albanskspråklig universitet fordi det var et reelt behov, fordi det er viktig for den albanske befolkningens kulturelle identitet og fordi det er for dyrt å gå på Det sørøsteuropeiske universitetet, som tilbyr undervisning på albansk.

Det som er viktig å legge merke til er statens rolle i den albanske befolkningens argument. Det er statens oppgave å sørge for utdanningsmuligheter for befolkningen, også for den albanske befolkningen. Igjen er behovet for å utvikle sin egen samfunnskultur og det at staten tilhører like mye dem som etniske makedonere viktig.

De makedonske partiene i opposisjon argumenterte mot legalisering av universitetet i Tetovo for det første fordi de hevder at det er uprofesjonelt. For det andre har ikke det å utdanne seg ved utdanningsinstitusjoner på eget språk noe betydning for identiteten til en befolkning. Legaliseringen vil føre til ytterligere segregering.

For den makedonske befolkningen har denne saken stor symbolsk verdi. Å gi etter for kravet fra den albanskspråklige befolkningen om et albanskspråklig universitet, handler om ikke å ville gi slipp på ønsket om en makedonsk nasjonalstat. Derfor er både striden om statsdefinisjon i grunnlovens forord og striden om høyere utdanning på albansk nært beslektet.

Som Kymlicka og Patten (2003) viser er språkpolitiske konflikter svært komplekse. Debatter om regionale språk er aldri bare debatter om språk. I Makedonias tilfelle er den regionale språkgruppen også en nasjonal språkgruppe; den identifiserer seg ikke bare ved sitt særegne språk, men også ved å utgjøre en distinkt nasjon innenfor den større staten. Kompleksiteten kommer godt frem i debatten om høyere utdanning på albansk, der albanske partier forsvaret dannelsen av et albanskspråklig universitet med argumenter om likhet, demokrati og statskonsolidering og makedonske partier argumenterer mot universitetet av frykt for økt skille mellom de etniske gruppene og løsrivelse. Språkpolitiske avgjørelser i forhold til utdanning har ikke bare betydning for den effektive distribueringen av offentlig utdanning, men også for fremtidige språkmønstre for generasjoner av barn. Makedonernes motstand mot å gi etter for krav om høyere utdanning på albansk, kan ses som et siste forsøk på å holde ideen om en nasjonalstat i live.

Ideen om konvergens i samme nasjonale språk har ikke hatt suksess i Makedonia fordi den albanske befolkningen har utgjort en minoritet som har vært tilstrekkelig stor og institusjonelt komplett til at individuelle medlemmer finner en relativt fullstendig rekke av økonomiske, sosiale og kulturelle muligheter på eget språk. Makedonia som et etnisk delt samfunn er beskrevet i flere rapporter. Tanken om at slike nasjonsbyggingsforsøk ikke bare mister sin rettferdiggjørelse i slike tilfeller, men også

skaper en kontraeffekt da den fører til et defensivt nasjonalistisk svar fra den nasjonale minoritetens side, kan også forklare eskalering av etnisk konflikt i Makedonia gjennom 1990-tallet frem til væpnet konflikt i 2001.

Hva slags stat bør Makedonia være?

Makedonia er en multietnisk stat med ikke bare en makedonsk og en albansk befolkning, men også andre minoriteter. Ideelt burde Makedonias grunnlov ikke nevne noen folkegruppe, men kun konsentrere seg om de individuelle rettigheter og friheter som en stat plikter å sikre sine borgere. I praksis er dette i nær fremtid ikke mulig å gjennomføre.

Årsakene til det er flere. Makedonia er en ung stat som først fikk et demokratisk styre på 1990-tallet. Makedonsk nasjonsbygging startet som jeg har forklart tidligere ikke ordentlig før innlemmelsen i Sosialiststaten Jugoslavia. Med en sammensatt befolkning innad i tillegg til at nabolandene har historiske tilknytninger til territoriet, valgte den makedonske regjeringen å satse på en nasjonalstatlig strategi da Makedonia ble selvstendig, noe som ble møtt med motstand fra den albanske befolkningen som kjempet for å bli det andre statsbærende folk i Makedonia. Om Makedonia hadde god økonomi, historiske demokratiske tradisjoner med respekt for menneskerettighetene, proporsjonell representasjon av folkegruppene i offentlige organer, politi og utdanningsinstitusjoner, kunne en fargeblind stat, slik for eksempel Brian Barry (2001) argumenterer for, ha vært mulig.

I multietniske nasjonalstater som USA har det i tillegg til oppslutning om et felles styresystem, institusjoner og lovverk, vært språklig standardisering der befolkningen har vært villig til å bruke engelsk i det offentlige liv, på arbeidsplassen, skolebenken osv. Dette er ikke tilfelle i Makedonia, og det gjelder spesielt den albanske befolkningen som har stått fast på etableringen av albansk som offisielt språk i tillegg til det makedonske, og som det blir grunnlag for i Rammeverksavtalen.

Det vil ta lang tid før makedonere og albanere vil definere seg selv og sine holdninger til staten i borgerlige begreper. Dette er en stat der nasjonal identitet er definert i etnisk terminologi, og det vil ikke endre seg med det første. At den gjeldende definisjonen av staten fra 2001 henviser til ulike folkegrupper, styrker betydningen av gruppetilhørighet. For øvrig kan en forutsetning for utviklingen av en sterkere borgerlig identitet være å skape den sikkerheten folk må føle for at deres kulturelle identitet ivaretas. Bare da kan den offentlige besettelsen av spørsmål om etnisk identitet og nasjonal historie gi rom for mer inkluderende identifikasjonsmønstre.

Rammeverksavtalen nevner som beskrevet tidligere ikke noen spesielle folkegrupper ved navn i de reformene den beskriver, og legger derfor i utgangspunktet vekt på det statsborgerlige prinsippet når den tildeler individene rettigheter og plikter, og ikke medlemskap i en bestemt gruppe. Slik forsøker man i språkbruken å fremme et inkluderende budskap, også i forhold til de andre små minoritetene i Makedonia. Kanskje er det bak de nøytrale formuleringene et håp om at Makedonia en gang kan bli en multietnisk stat der etnisk tilhørighet ikke spiller noen rolle for hvordan befolkningen opptrer i valg av bosted, utdanning, partipolitisk tilknytning osv. Det kan tenkes at den etniske faktoren vil avta når det å være i minoritet ikke er en ulempe. Samtidig vil den makedonske befolkningen betrygges av at økt selvstyre for den albanske befolkningen ikke nødvendigvis fører til et krav om løsrivelse.

Som Ivan Anastasovski fra Den sosialdemokratiske alliansen (SDSM) sier i parlamentsdebatten: Jeg håper at vi nå kan snakke mer om økologi.

Litteraturliste:

Achermann, Alice (2000): *Making peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia*. New York: Syracuse University Press

Allcock, John B., Milivojevic, Marko and Horton, John J. (1998): *Conflict in the Former Yugoslavia. An Encyclopedia*. ABC-CLIO

Barry, Brian (2001): *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.

Brown, K. (2000): "In the Realm of the Double-Headed Eagle: Parapolitics in Macedonia 1994-1999". *Macedonia. The Politics of Identity and Difference*, Cowan, J.K. (ed.), 122-139. London-Sterling, VA: Pluto Press

Caca, G. (2001): "Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia", i Pettifer, J. (2001): *The New Macedonian Question*. Basingstoke: Palgrave.

Constitution of the Republic of Macedonia, 6 januar 1992.

Cooke, Maeve (1997): "Authencity and autonomy" I *Political theory*, April 1997, Vol. 25 Issue 2, s. 258-289.

Cowan, Jane K (2000): *Macedonia: The Politics of Identity and Difference* London: Pluto Press

Dahl, Ottar (1967): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Universitetsforlaget

Daftary, Farimah (2001): "Conflict resolution in FYR Macedonia: power sharing or the 'civic approach'?" I *Helsinki Monitor*. – 12:2001:4. – Utrecht. S. 291-312.

Eckstein, Harry (1966): *Division and Cohesion in Democracy: A study of Norway*. Princeton: Princeton University Press

Engström, Jenny (1995): "The Power of Perception: The Impact of the Macedonian Question on Inter-ethnic Relations in the Republic of Macedonia" I *The Global Review of Ethnopolitics*. Vol. 1, nr. 3, March 2002, 3-17

Engström, Jenny (2002): "Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State", I *Journal on Ethno politics and Minority Issues in Europe*, Issue I.

Ethno barometer (2001): *Crisis in Macedonia. Progress Report*. Rome.
<http://www.ethnobarometer.org/crisisinmacedonia.pdf> (desember 2001)

- Gellner, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell
- Gurr, Ted Robert (1993): *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington DC: United States Institute of Peace Press
- Hatschikjan, M. (2001): "Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften". *Osteropa* 51 (3): 316-330.
- Hebert, Karin (2003): Knagglig väg mot fred i Makedonien. – S.46-55.
I: *Internationella studier*. –2003:2. –Stockholm.
- Hobsbawm, Eric J (1990): *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Cambridge-New York-Melbourne: Cambridge University Press
- Horowitz, Donald L (1985): *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Horowitz, Donald L (2000): Constitutional Design. An oxymoron? I (Red.) Shapiro, Ian & Macedo, Stephen, *Designing Democratic Institutions*, New York University Press: 253-284.
- International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), 8 June 2001, Report: Fact-finding missions regarding the ongoing crisis and human rights violations in the Republic of Macedonia
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship*. New York: Oxford University Press
- Kymlicka, Will (1997): *States, Nations and Cultures*. Van Gorcum.
- Kymlicka, Will and Norman, Wayne (red) (2000): *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford. Oxford University Press
- Kymlicka, Will (2001): *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press
- Kymlicka, Will and Patten, Alan (2003): *Language Rights and Political Theory*. Oxford University Press
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Loomis, A., Davis, L. and Broughton, S. (2001): Politics and identity in Macedonia. Intrinsic versus Extrinsic Understandings. Paper presented at the conference "Macedonia-Macedonias: Changing context in the Changing Balkans". London, 14-16. Juni.

Mc Garry, J and O'Leary, B (1993): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, TJ Press, Cornwall, UK

Mill, John Stuart (1861/1991): "Consideration on representative government" i John Stuart Mill (Oxford World Classics): (1861/1991): *On liberty and other essays*. Oxford: Oxford University Press

Miller, David (1995): *On Nationality*. Oxford: Claredon Press

Milosavlevski, S and Tomovski, M (1997). Albanians in the Republic of Macedonia, 1945-1995: Legislative, political documentation, statistics. Skopje: Stud. Zbor

Myhrvold, Ronny (2005): Former Yugoslav Republic of Macedonia: Education as a Political Phenomenon, Nordem Report 04

Ohrid Agreement: (Framework Agreement), 13 august 2001.

Oskal, Nils (1999): "Kultur og rettigheter" i Eidheim, Harald (red) (1999): *Samer og nordmenn*. Oslo. Cappelen Akademisk Forlag

Palmer, Stephan and King, Robert (1971): *Yugoslav Communism and the Macedonian Question*. Archon Books

Perry Duncan, M 1997: "The Republic of Macedonia: Finding its Way". I *Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies*, Red. Karen Dawisha, Bruce Parrott

Pettifer, James, 2001, 'The New Macedonian Question', i James Pettifer, red., *The New Macedonian Question*, Basingstoke, Palgrave

Poulton, Hugh (1994): "The Albanians in Macedonia" MRG Greece, James Pettifer and Hugh Poulton, *The Southern Balkans* (London: MRG)

Poulton, Hugh (2002): *Who are the Macedonians?* London: Hurst

Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press

Republic of Macedonia, State Statistical Office, 2005: Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Macedonia, 2002. Final Data.

http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf

Smith, Anthony D. (1989), "The origins of nations", *Ethnic and Racial Studies* 12:340-367.

Sobranie na repbulika makedonija (2003): Stenografski beleški na četirieset i pettata sednica na Sobraniето na Republika Makedonija, održana na 10 do 15 dekemври 2003 godina.

Stoel, Max van der, 7. mai 2001, "Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World", Adress to the Raoul Wallenberg Seminar on Human Rights / Organization for Security and Co-operation in Europe (publ.). Budapest, 2001.

Svennevig, Jan & Sandvik, Margareth (1995) "Tilnærminger til tekst: modeller for språklig tekstanalyse", Cappelen akademiske forlag

Troebst, St (1992). "Makedonische Antworten auf die Makedonische Frage 1994-1992": Nationalismus, Republikgründung, nation-building". *Südosteuropa* 41 (7-8): 423-442.

Troebst, Stefan, 2001, 'IMRO + 100 = FYROM? The Politics of Macedonian Historiography', i James Pettifer, red., *The New Macedonian Question*, Basingstoke, Palgrave.

"Ustav na Republika Makedonija" [Constitution of the Republic of Macedonia], 1991.

Vik, Ingrid (2001): Divided Communities: "A study of Inter-Ethnic Relations and Minority Rights in Macedonia". *The Norwegian Helsinki Committee*. Oslo

Weigård, Jarle og Eriksen, Erik Oddvar (1998): "Deliberasjon og demokrati". Kapittel 3 i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red) (1998) *Demokrati- vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget

White, George W. (2000): *Nationalism and Territory: Constructing Group Identity in Southeastern Europe*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield

Whyte, N. (2001): The Macedonian Framework Document and European Standards. *CEPS – Europa South-East-Monitor* 26, August. [wysiwyg://549/http://www.swp-berlin.org/produkte/make15.htm](http://www.swp-berlin.org/produkte/make15.htm) (15.oktober 2001)

Willemsen, H. and Treobst, St. (2001): "Transformationskurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien". *Osteuropa* 51 (3):299-315

Østerud, Øyvind (1994): *Hva er nasjonalisme?* Universitetsforlaget